PUBLIC FINANCE

International quarterly journal devoted to the study of fiscal policy and related problems

FINANCES PUBLIQUES

Revue trimestrielle internationale d'etudes de finances publiques et de problèmes annexes

Volume V/V-me Année
No. 1-4-1950

PUBLISHER / ÉDITEUR
UITGEVERIJ H. J. PARIS - AMSTERDAM

132940

Copyright reserved
Printed in the Netherlands - Imprimé en Pays Bas

DIRECTOR AND EDITOR IN CHIEF
DIRECTEUR ET REDACTEUR EN CHEF

Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

EDITORIAL STAFF/COMITE DE REDACTION

Geneva/Genève	Prof. Angelos Angelopoulos
The Hague/La Haye	Dr W. H. v. d. Berge
Amsterdam	Prof. P. Hennipman
Oxford	Prof. U. K. Hicks
Paris	Prof. R. Jacomet
Washington	Prof. F. K. Mann
Brussels/Bruxelles	Prof. M. Masoin
Istanbul	Prof. F. Neumark
Roma/Rome	Prof. U. G. Papi
The Hague/La Haye	Prof. B. Schendstok
„ „	Prof. D. Simons
Tilburg	Prof. M. J. H. Smeets
The Hague/La Haye	Dr E. Tekenbroek
Amsterdam	Dr E. Wiegand

*

Please address all correspondence about editorial matters to Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands.

Responsibility of all articles published in this periodical remains entirely with the author.

*

Tout ce qui concerne la rédaction de cette Revue doit être adressé au Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.

La responsabilité de tous les articles publiés dans cette Revue est laissée entièrement aux auteurs.

*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Berne	Prof. Dr Ernst Blumenstein
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Dr F. M. Aspelagh
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	C. F. Carter
	Mrs M. Hollond
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cologne	Prof. Dr G. Schmölders
Cordova/Cordoue (Argentina)	
Argentine)	Prof. Dino Jarach
Créteil (Seine)	Prof. B. Nogaro
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. Angelos Angelopoulos
Geneva/Genève	Prof. James Washington Bell
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Conçalves Pereira
	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Dr Agnes Roman-Miller
	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Prof. Paul Studensky
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Padua/Padoue (Italy/Italie)	Prof. J. A. Repaci
Paris	Prof. M. Chrétien
	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Dr Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Rome	Prof. Corrado Gini
Stockholm	Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. P. L. Reynaud
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Dr Max Cluseau
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Dr J. J. Polak
Wisconsin (U.S.A.)	Prof. Harold M. Groves

PREFACE

At the beginning of its fifth year „Public Finance" has undergone some important changes.

Firstly, on account of the international character of this journal, the editorial staff has been extended to include representatives of other countries. It is very gratifying that these eminent personalities were willing to associate themselves with periodical, thus considerably adding to its reputation. The Dutch editors cordially welcome their new colleagues on the editorial staff and anticipate both pleasant and fruitful cooperation, in the service of finance.

Special thanks are due to M.M. Jacomet, Michelson and Masoin, for their initiative in setting up „comités de patronage" in France and Belgium. Following their example, similar committees will be formed in Italy and Switzerland, while other countries will probably do likewise before long.

Unfortunately, these pleasant events have been accompanied by the regrettable decision of the publishing firm of Samsom to discontinue the publication of „Public Finance" However, Messrs Paris, Amsterdam, a long-established firm, were prepared to continue the publication abandoned by Mr. Samsom. The editors are glad that this firm was willing to co-operate. Starting with this number, the periodical will appear under the titles „Public Finance/Finances Publiques", already well-known in international circles.

In the course of its existence the scope of this periodical has widened considerably. The articles published are not restricted to public finance in the strictest sense of the words. Thus, subjects of a monetary, cyclical or mathematical nature, related to public finance, have been dealt with. In order to express better the wide sense in which the title „Public Finance" should be taken, the sub-title „Quarterly International Review for the Study of Public Finance and related problems" has been added.

To help subscribers abroad, the new publisher has made arrangements for subscriptions to be paid in their own country and in their own currency, as far as restrictions on international payments made this possible. Details are given in a list added to this number. It

will be seen that the new publisher has been able to make reductions in the subscription, which in some cases are quite considerable.

In view of the immense difficulties arising in connection with the realization of European co-operation, the editorial staff felt that they should contribute as much as they can towards the finding of a solution. For this reason they have decided to publisch a special number devoted to the study of monetary and financial problems of the West-European Union. Some of the greatest experts, including the deputy-chairman of the Economic Co-operation Commission for Europe, have expressed their willingness to deal with these problems from the points of view of Italy, France, the United Kingdom, Belgium and the Netherlands. This number should appear towards the end of June.

Naturally, the change of publisher has taken some considerable time. This explains the delay in the appearance of this number, for which we apologize.

AVANT PROPOS

Au début de sa cinquième année „Finances Publiques" a subi certains changements assez importants.

Tout d'abord, pour pouvoir mieux répondre au caractère international de la revue, la commission de rédaction a été étendue et comprend désormais un certain nombre d'étrangers. C'est un fait des plus heureux, que ces personnalités illustres aient bien voulu associer leurs noms à notre publication lui donnant ainsi un relief de notoriété très appréciable. La commission de rédaction néerlandaise souhaite une cordiale bienvenue à ses collégues étrangers et elle espère une coöpération aussi agréable que féconde au service de la science financière.

C'est ici le lieu de remercier tout particulièrement M.M. Jacomet, Michelson et Masoin pour l'initiative qu'ils ont pris de fonder des comités de patronage en France et en Belgique. A leur exemple des comités semblables seront formés en Italie et en Suisse, tandis que d'autres pays suivront problablement sous peu.

Hélas ces événements si heureux ont été accompagnés de la décision regrettable de la maison d'édition Samsom de renoncer

à faire paraître „Finances Publiques". Heureusement la maison Paris à Amsterdam, réputée depuis des années, était prête à reprendre l'édition abandonnée par M. Samsom. La rédaction se réjouit vivement de sa collaboration.

A partir de ce numéro, la revue continuera son chemin sous ses titres „Public Finance/Finances Publiques" bien connus dans les milieux internationaux. Au cours de l'existance de la revue une évolution s'est effectuée en ce qui concerne son objet. Les articles publiés ne se sont pas limités aux finances publiques dans le sens strict du mot. Par exemple des sujets conjoints de nature monétaire, conjoncturelle et mathématique ont été abordés. Pour mieux exprimer le sens large dans lequel le titre „Finances Publiques" doit être compris, le soustitre „Revue trimestrielle internationale d'études de finances publiques et de problèmes annexes" a été ajouté.

Pour faciliter la souscription des abonnements de l'étranger le nouvel éditeur a pris des mesures pour que les abonnés de chaque pays puissent payer leur abonnement à une banque dans leur pays et dans leur monnaie pour autant que les règlements internationaux de paiements les rendent possible. Une liste ajoutée à ce numéro donne des précisions à ce sujet. On verra que le nouvel éditeur le plus souvent a pu effectuer des réductions de prix, qui ont été même très considérables dans certains cas.

En vue des difficultés immenses qui se présentent devant réalisation de la coöpération européenne, la commission de rédaction a cru opportun de contribuer selon ses forces à une solution. Voilà pourquoi elle a décidé de faire paraître un numéro spécial consacré aux études des problèmes monétaires et financiers de l'Union européenne occidentale. Des spécialistes les plus qualifiés, et parmi eux le vice-président de la Ligue européenne de coöpération économique, ont accepté de traiter de ces problèmes du point de vue de l'Italie, de la France, du Royaume Uni, de la Belgique et des Pays-Bas. Ce numéro peut être attendu à la fin de juin.

Il est èvident que le changement d'éditeur nous à pris beaucoup de temps. Ceci explique le retard de ce numéro, retard dont nous nous excusons.

THE SPENDINGS TAX

BY ALFRED G. BUEHLER

Professor of Public Finance, University of Pennsylvania

The spendings tax became an issue in the United States during the Second World War when the Treasury submitted a proposal to Congress to aid in curbing inflation while raising substantial revenue. The tax was to be imposed directly upon the expenditures of individuals above the exempt levels at graduated rates, as a supplement to the income tax. The proposal was rejected by Congress, which had been rather favorably inclined toward a retail sales tax. Since Congress and the Administration were unwilling to agree on either a spendings or a sales tax, neither was adopted. Wartime revenues were raised primarily by extending the income tax and the excises and increasing the rates of the excess profits tax. While we went further than during the First World War in covering expenditures by taxation, we failed to realize the maximum attainable. The inflationary dilemma that developed after the war was partly attributable to this failure.

Some Earlier Spendings Tax Proposals

Direct, personal spendings taxes have been proposed from time to time in the United States. Some proponents of the spendings tax, like Professor Irving Fisher [1]), have urged that it should be substituted for the existing income tax. They argue that the latter is not a true income tax because it falls upon increases in capital, which may be a source of income but are really not income. Saving and investment are thus penalized, it is said, to the detriment of the economy.

Many of the spendings tax advocates in this country have felt that luxury spending should be discouraged and thrift should be encouraged. Some of them have thought that it is socially undesirable to permit large fortunes to be passed on to heirs who may live in luxury and idleness. They would, therefore, impose stiff death duties.

[1]) See Irving Fisher and Herbert W. Fisher, *Constructive Income Taxation*, Harper & Brothers, 1942.

The argument that taxes should, so far as possible, not fall upon capital was suggested by Ricardo and others and developed further by John Stuart Mill. The latter first proposed that funds saved for old age should be exempt from the income tax and then went further and proposed that only the income employed for expenditures should be taxed. He gave credit for the idea of a spendings tax to Revan, a contemporary pamphleteer, who advocated a similar proposal in 1847. Fisher claimed to have arrived at his proposal independently. Others in this country have commonly conceded their indebtedness to Mill, as did Truxtun Beale in his plan for a spendings tax published in 1911 [2]).

A well-known spendings tax proposal was presented to Congress in 1921 by Mr Ogden L. Mills, then a Representative from New York [3]). In the Treasury there had been many discussions of the complexities of the new income tax and its burdens upon investment. In 1920 Secretary Houston proposed that the 65 per cent surtax upon personal income should be lowered to a maximum rate of perhaps 25 per cent upon invested income, and that the revenues lost could be offset by taxing spending from income at higher rates [4]). Professor Thomas S. Adams, then a tax adviser to the Treasury, also expressed a preference for a lowering of taxation on income invested and a raising of the tax rates on income spent [5]). A little later, acknowledging the influence of John Stuart Mill and Irving Fisher, Adams urged that the conversion of the personal income tax into a tax on expenditures would be both logical and feasible [6]).

The influence of Adams and other advocates of a spendings tax was apparent in the Mills' proposal to Congress in 1921, and that of Mr Chester A. Jordan, a public accountant. He urged Congress to abandon existing personal income taxation completely in favor of a spending tax [7]). Mills had merely asked that the spendings tax take the place of the surtax on personal income. Congress, however, was then, as during the Second World War, unwilling to introduce the spendings tax in any form.

It is not possible here to trace the development of thinking in

---

2) See his article, "The Measurement of Income for Taxation", *Journal of Political Economy*, Vol. 19, 1911, pp. 655—675.

3) Committee on Ways and Means, *Hearings on Internal Revenue Revision*, 67th Congress, 1st Session, 1921, pp. 144—154.

4) Secretary of the Theasury, *Annual Report*, 1920, pp. 33—35 and 37—43.

5) Committee on Ways and Means, *Hearings on Revenue Revision*, 66th Congress, 3rd Session, 1920—1921, pp. 10—28.

6) Thomas S. Adams, "Fundamental Problems of Federal Income Taxation", *Quarterly Journal of Economics*, vol. XXXV, 1921, pp. 527—556.

7) Senate Finance Committee, *Internal Revenue Hearings*, 67th Congress, 1st Session, 1921, pp. 487—497.

the United States on the spendings tax and to mention the various proposals advanced. Looking backward to the period after the First World War and considering the recent Keynesian emphasis upon the necessity of maintaining consumer purchasing power during an economic recession, it may seem strange that the spendings tax received so much support in 1921. Those recommending the tax sought to encourage investment in private enterprise at a time when the income from federal securities was substantially exempt from taxation. They also wanted to avoid income tax complexities and to penalize luxury spending. Subsequently, when Mr Mills was serving as Under Secretary of the Treasury, he declared that a combination of higher income and estate taxes and new excises would be preferable to a spendings tax, which he recanted [8]). It was now 1932, when the country was in the midst of a deep depression, and Mills said it was not necessary to discourage consumer spending. The Treasury at the time apparently thought it was more important to increase revenues than it was to avoid retarding consumption by new excises and investment by higher income taxes.

It is not proposed here to discuss the thesis of John Stuart Mill, Irving Fisher, and others that the existing income tax should be transformed into a spendings tax. It is assumed there is no immediately liklihood that the United States will follow this course of action. The present income tax produces great revenues which would be very difficult to replace. It occupies a prominent place in fiscal and economic theory. The population would also probably oppose exempting income saved from taxation. Current interest in the spendings tax is therefore significant as dealing with the availability of the tax in a period, as in wartime, when it is desirable to discourage consumer spending, raise more revenue, and minimize inflationary pressures. It is recognized, however, that the definition of income for taxation is a troublesome problem, that existing practices could be much improved, and that the income tax presents many problems in economic theory. For the purpose of this article, however, the spendings tax will be discussed as a supplementary measure.

The Recent Treasury Proposal

After the agitation for a spendings tax following the First World War subsided, little was heard of this tax beyond an occasional proposal. During the Second World War, however, American economists were much concerned over the problems of inflation.

---

[8]) Committee on Ways and Means, *Revenue Revision*, 1932, 72nd Congress, 1st Session, p. 25.

It was generally accepted that rationing, priorities, price and wage controls, credit curbs, and other measures, including higher taxes and increased saving, were necessary to lessen the inflationary pressures. There was some discussion of the possibility of controlling consumer spending by rationing purchasing power and the enforcement of saving and war bond purchases. During the war the Treasury advocated higher taxes on incomes and profits, increased excises, and heavier estate and gift taxes, along with the voluntary purchasing of war bonds. A retail sales tax was consistently opposed.

On September 3, 1942, however, the Treasury broke new ground and asked the Senate Finance Committee to adopt a spendings tax [9]). The tax was designed to drain off excessive consumer purchasing power, raise substantial revenues, and moderate the inflationary advance in prices. It was argued, first, that a spendings tax would be more equitable than a retail sales tax. The former would tax purchasing above the necessary level, which was to be exempt, at graduated rates in a direct personal manner. Secondly, the graduated spendings tax would be more effective in checking inflation because of the greater penalties it would impose upon excessive spending. Unlike a retail sales tax, it would not enter into business costs, nor would it affect the parity prices for farm products or price ceilings. The tax rates could be raised as high as seemed necessary to halt consumer spending. The need for expenditure rationing would be obviated, and some $ 6.5 billion in additional revenue would be obtained. Part of this would be refunded after the war, at a time when the economy needed a lift. The proposal was ingenious and merits the analysis of tax students.

The new tax was to consist of two parts. The first, a refundable tax, was to be levied at a flat rate of 10 per cent on the total spending of individuals, with the provision that the tax should not reduce the spending of the individual below $ 500 and that of a married couple below $ 1,000. For each dependent, $ 250 in addition would be allowed. Another tax was to be imposed on the expenditures of an individual in excess of $ 1,000 and of a married couple of $ 2,000, after allowing $ 500 for each dependent. This tax would not be refunded. Its rates were to be graduated from 10 per cent on the first bracket up to 75 per cent on the last bracket. The size of the bracket would depend upon the number of persons to which the tax would apply. The 75 per cent tax rate would fall on the spending of an individual above $ 10,000 and of a married couple of $ 20,000.

---

[9]) The tax was proposed by Mr Randolph E. Paul, General Counsel of the Treasury, who furnished the Senate Finance Committee with an explanation of the features of the proposed tax and the reasons it was advocated by the Treasury, in an executive session.

The brackets for a dependent would be one-half those of a single person, those for a married couple would be twice as large. The bracket arrangement was apparently an adaptation of Irving Fisher's proposal.

The two spendings taxes were to be collected in conjunction with the personal income tax. The deductions for determining taxable expenditures would be the same for both taxes. Many of the taxpayers would pay only the refundable tax. For them a simplified return was to be available.

The Determination Of Taxable Spending

In the past, American economists have frequently objected to retail sales taxes and other varieties of general sales taxation because they could not be imposed at graduated rates. But such rates are not feasible unless they can be related to total spending. It would be impracticable to require consumers to report in detail their expenditures as a basis for rate graduation. Hence the Treasury proposed that taxable spending should be determined by reporting the funds available during the year and deducting from the total the approved uses of funds for investment, the payment of debt, and other items. The process of calculating taxable expenditures was illustrated by the Treasury in the attached form. (See page 6).

Certain items on the spendings tax return were already required for income tax purposes, others were additional. Funds not saved were thought to be spent, in general. Many problems, theoretical and practical, are suggested by the proposal to tax spending, only a few of which can be discussed here. As one studies the concept of spending, he encounters numerous complications and comes to the realization that a spending tax would not be a simple measure.

What Is Spending?

Since spending was to be taxed by eliminating saving, the latter had to be defined by indicating uses of funds that would establish deductions. The economist is aware that spending and saving are difficult, if not impossible, to distinguish in borderline cases. Some consumer goods are used in part for productive purposes. Some are quite durable and are looked upon by the consumer as an investment. From the inflationary angle, the attempt to purchase scarce commodities is much more important than the attempt to purchase those that are abundant. On the other hand, consumer purchasing of some goods, such as antiques, may have few direct effects on the war effort and inflation, while the purchase of other goods establishes direct competition for materials and labor. The definition of spending will always be somewhat arbitrary, and during a period

The Treasury's Individual Spendings Tax Schedule

This would be used by those subject to the spending surtax, i.e. single persons with spendings above an exemption of $ 1,000 and heads of families with spendings above an exemption of $ 2,000, with $ 500 additional exempt for each dependent. For other tax payers, a simplified schedule would be available.

Funds at the Disposal of the Individual:

1 - Salaries, wages, and other compensation for personal services . . $ .....
2 - Dividends and interest received, including government interest . $ .....
3 - Rents, royalties, annuities, pensions . . . . . $ .....
4 - Withdrawals from business, professions, partnerships, trusts . . . $ .....
5 - Cash receipts from gifts, bequests, and insurance . . . . . $ .....
6 - Receipts from sale of capital assets . . . . . $ .....
7 - Receipts from repayment of loans made to others . . . . . $ .....
8 - Receipts from borrowing, including debts incurred on installment purchases . . . . . $ .....
9 - Cash and bank balances at beginning of year . . . . . $ .....
10 - Other receipts . . . . . $ .....
11 - *Total disposable funds* (Items 1 to 10) . . . . . $ .....

Deductions: Non-Taxable Use Of Funds:

12 - Cash and bank balances at end of year . . . . . $ .....
13 - Cash gifts and contributions . . . . . $ .....
14 - Interest and taxes paid, except on owner-occupied homes . . . $ .....
15 - Expenditures on the purchase of capital assets . . . . . $ .....
16 - Life insurance premiums, annuity, and pension payments . . . . $ .....
17 - Outlays for repayment of debt, including installment debt . . . $ .....
18 - Loans made to others . . . . . $ .....
19 - Other non-taxable disbursements . . . . . $ .....
20 - *Total deductions* (Items 12 to 19) . . . . . $ .....
21 - *Expenditures subject to tax* (Item 11 minus item 20) . . . . . $ .....

when inflation is a serious threat, the definition will be influenced by the problem faced. Somewhat similar problems are encountered in defining "sales at retail" or "sales to consumers" when a tax is to be imposed upon a certain category of purchasing. The problems of definition may be met by various expedients during an emergency; over the long run, if a spending tax is to be a rather permanent measure, they must be solved with more care and accuracy. Since the idea of economic control is involved, the definition of spending will logically be developed to render the control more effective.

If the available funds are to be the starting place in arriving at a definition of taxable spending, how should they be defined? Some items are more readily ascertained than others. One item, the available cash, is particularly difficult to cope with. Cash represents purchasing power, and during a period of inflation it should not be directed to nonessential uses. The Treasury proposed that the taxpayers should report their cash on hand at the beginning and

end of the year. Increases in cash balances would be considered savings, decreases would represent purchases. It would be difficult, however, to ascertain accurately how much cash the taxpayer actually had on hand at the beginning and end of the year, especially if a spendings tax were a temporary and poorly enforced measure. The dishonest would conceal their cash at the outset and over-report their cash increases in order to reduce their taxes.

Cash hoards are not invested in war loans or other desirable outlets and may at any time by released in the markets, with attendant inflationary effects. It would seem to be desirable to allow taxpayers only a nominal amount of cash to meet meritorious requirements and to disallow savings as deductions unless they were invested in government bonds, life insurance, savings banks, or other desirable types of investment.

A further problem arises. Since savings are presumably not to be taxed, should all types of saving be equally deductible? During a war, it may be desirable to give priority to investment in war loans. During a postwar boom, it may be desirable to discourage investment in certain areas and to encourage it in others, because of the various effects of different investments in stimulating or lessening inflationary activity. If different outlets for saving are to be treated differently for taxation, it may be necessary, however, to establish an agency to pass upon the desirability or undesirability of alternative uses of funds. The question is, how far should a government go in regulating saving and investment?

Other uses of funds also raise difficult problems. Housing expenses provide an illustration. The Treasury proposed that rentals for living quarters should be taxed as expenditures. Homeowners would not be allowed to deduct taxes on their homes or interest on debt incurred on purchasing a home, as they may for income tax purposes, but they would not be taxed on imputed rents. This would probably seem unfair to many renters. On the other hand, the difficulties involved in imputing rents, especially in wartime or a period of labor scarcity, would seem to rule out the taxation of such rents in this country. Many persons also consider the purchase of homes an investment, and homeowners would probably protest against a proposal to consider the interest on a mortgage and their real estate taxes as expenditures.

In dealing with such practical problems, which may involve political complications, an arbitrary decision would probably have to be reached. If the purchase of a home is regarded as an investment, how should the purchase of an automobile, a refrigerator, or durable household equipment be regarded? If such purchases are to be considered as expenditures, assuming that they are not pre-

cluded by wartime or other restrictions, should the purchase be counted as an expenditure at the time the contract is entered into, over the period during which payments are made, or on some other basis? Hardship cases may arise, as when a fire ruins a house or its contents, which have to be replaced within a short time. If savings are used to replace the lost articles, which may entail a large sum, should the purchase be taxed on a lump-sum basis or over a period of years? Such questions are important with a graduated spendings tax, which imposes higher rates on the larger purchases. A flat retail sales tax and the conventional excises, by way of contrast, would be collected at a uniform rate regardless of the amount of the purchase. There are not only questions of equity here in the treatment of different taxpayers, but also questions of policy in coping with the problems of inflationary uses of funds.

Another problem may be suggested. Are all expenditures to be treated alike in taxation? For farmers and the self-employed, for example, should a distinction be made between business and non-business expenditures? Gasoline used in an automobile may be fueling business or pleasure transportation. Should a spendings tax be imposed upon expenditures for gasoline to drive an automobile to war jobs or other essential work? If the exemptions allowed are low, it is particularly important to attempt to distinguish business and other essential expenditures from the nonessential. Extraordinary outlays for necessary medical services and certain other purposes would also seem to justify higher exemptions or increased deductions. Drawing the line between essential and nonessential uses of funds is difficult in many instances, creating attendant complications in administration and compliance and inviting a certain amount of tax evasion.

In checking upon the receipts and deductions claimed by the taxpayers the Treasury would already have certain information reported for income tax purposes. On the other hand, a great amount of information would be required to verify statements as to the availability of funds and their uses. Withdrawals of funds from a business, a savings account, or other sources, the receipt of funds in the form of gifts, from borrowing, the sale of property, or otherwise would frequently be hard to detect, particularly with a temporary tax and without a large enforcement staff. Similarly, it would be a serious administrative problem to check claims for deductions due to making gifts and contributions, lending money to other persons, repaying loans, making approved investments, or utilizing funds for other purposes that would provide deductions. The problems of determining what constitutes taxable spending, both as a matter of definition and tax enforcement, would have to be overcome. It is

not possible here to discuss these problems in detail; they can only be suggested.

Not all spending, to complicate the problem further, could be taxed. Exemptions would have to be provided to protect the essential living levels of the population and maintain produtive efficiency. Political factors would militate against taxing all consumer purchasing, and administrative considerations would also seem to require the exemption of the lowest income groups whose taxes could not readily be collected at the source of their funds. For various reasons, some exemption, rather arbitrarily defined to exclude minimum essential expenditures, would have to be allowed.

Exemptions create complicated problems, however. Living costs as well as patterns of living vary from region to region, among the occupational groups, and among persons. Farmers and others who produce some of the articles they consume would have advantages over the urbanites and others who must purchase everything they need. Similar problems would be encountered with a retail sales tax, which was also considered as a wartime measure.

The Spendings Tax And Inflation

If the problems of defining taxable spending and enforcing a tax upon it could successfully be overcome, a graduated tax would be a formidable weapon in the fight against inflation. Spending above the necessary minimum level would be discouraged or even stopped by the graduated rates, with their increasing penalties on spending. The revenues raised from the tax would lessen the need for borrowing or would furnish funds for reducing the inflationary public debt.

The tax would not directly raise prices or wages. It would presumably not enter directly into business expenses or be collected as an addition to prices, like a retail sales tax. But unless the tax were patriotically accepted by the labor unions, it could be a factor inciting demands for higher wages, as illustrated by the reaction of the Congress of Industrial Organizations in 1943 to the proposal of the Treasury for higher personal income taxes. Neither labor nor agriculture came to the support of the spendings tax as a wartime measure. If these powerful groups would accept a spendings tax as an equitable and necessary inflationary curb, indirect price increases could be avoided. The argument of labor that a retail sales tax has regressive effects and is therefore unfair to workers would not be applicable to a graduated spendings tax.

As a curb on inflationary spending, a tax should, if possible, be collected currently with spending. A retail sales tax would have the advantage that it would be paid at the time of purchasing, as defined in the law. The current payment of personal income taxes became

operative after the Treasury proposed the spendings tax. Now that the personal income tax is on a pay-as-you-go basis, a supplementary spendings tax should also, if possible, be collected currently. The withholding of at least part of the tax at the sources of funds and the estimating of the tax due in the year ahead would be desirable.

The current payment of spendings taxes would create additional complications, however, since assumptions would have to be made currently concerning the uses of funds. Withholding the tax would place added responsibilities on employers and others paying out funds, but it would be helpful in keeping the payment of taxes up to date and in lessening evasion. The farmers would be a special problem, as they are with the income tax, which they are permitted to pay by January 31 of the year following the year in which they obtain their income. If they were exempt from the requirement of current payment, another discrimination in their favor would be created. The requirement of current tax payment by farmers, on the other hand, would probably be politically unpopular. The current payment of a spendings tax would thus entail many problems, practical and political, and it might not be found feasible.

The Administration Of A Spendings Tax

The spendings tax has had much appeal to many persons because of its equity and its usefulness, if it would be practicable, in retarding inflation. The Treasury, when it proposed the spendings tax, conceded that serious administrative problems would arise. It argued, however, the administration of a spendings tax would be no more serious than that of a retail sales tax collected from some 2.5 million vendors. The spendings tax was to be collected in conjunction with the income tax and would therefore not require any drastic administrative reorganization, it was argued. These statements seem to have exaggerated the ease of administering a spendings tax that would be imposed upon many millions of taxpayers.

The success of tax enforcement would depend largely upon the effectiveness of taxpayer cooperation in reporting available funds and their uses. Even more than the personal income tax, which demands a cooperative tax spirit, the spendings tax would require the assistance of the taxpayers. The use of a simplified return, based on arbitrary assumptions concerning the size of income and the amount of spending, would simplify administration for the smallest taxpayers but a great amount of auditing would be necessary to enforce the tax on the millions of larger taxpayers. Evasion would be invited by the high tax rates, the ease of concealing or inaccurately reporting many items, and the lack of Treasury manpower during wartime to catch enough of the culprits to prevent wholesale evasion.

If a permanent tax were imposed and an adequate administrative force were available, the problem in time would become much less difficult.

The addition of a spendings tax to the revenue system would strain the work of tax administration. To the task of administering a complicated personal income tax would now be added the responsibility of enforcing another tax with new complications. The taxpayers would not only have to report their income, but also other available funds and their disposition.

There was much evasion of the high personal income tax during the war and there is still apparently a considerable amount. The rewards for evasion would grow if one heavy tax were added to another, and those not practicing the evasion of the income tax might now conclude that evading two taxes was both more profitable and not any greater sin than evading one.

The fear of the devastating effects of inflation in the United States during and after the war was not great enough to drive the population or political leaders to give enthusiastic suport to the untried and unknown spendings tax. Most Americans appear to detest the chore of preparing and filing their income tax returns and are prone to magnify the difficulties involved. The added chore of complying with a spendings tax would not have been a welcome one, and might, indeed, have aroused considerable hostility. In discussing the problems of administration during the war with taxpayers, tax practitioners, and tax officials the author encountered a widespread conviction that the enforcement of the tax at that time would have been impracticable. Mr Paul, who argued on behalf of the Treasury in 1942 that a spendings tax would be feasible, has more recently conceded that "The spendings tax foundered on the rocks of administrative intricacy"[10]). While the Treasury spokesmen may have thought during the war that a spendings tax would be administratively practicable, the Senate Finance Committee seems to have concluded otherwise.

It may still be argued that such a tax would be enforceable in peacetime in halting the progress of inflation. The crux of the question is the willingness of the vast majority of the population to cooperate fully in the enforcement of the tax. This is a factor difficult to appraise and dependent upon the extent to which the country is aroused over the inflation menace and how far it will go in fighting it. The concept of the spendings tax does not appear to be understood by Americans generally, and an educational program would apparently be necessary to win support for a tax that seems

---

[10]) Randolph E. Paul, *Taxation for Prosperity*, 1947, p. 103.

to the average person to be highly complicated. This would require time.

It is not likely that the difficulties arising in the development of a satisfactory definition of taxable spending and the establishment of a successful enforcement could be overcome in a short period of time. A makeshift spendings tax would probably be foredoomed to failure. Both the taxpayers and the tax officials would know that it would soon expire, and their hearty support of the measure would probably not be forthcoming.

The question is thus pertinent, should such a tax be regularly imposed? It seems logical enough, if it could be enforced, in periods of inflation. But as a permanent tax, it would not be consistent with recent efforts to meet the problems of a so-called mature economy by increasing consumer spending and reducing saving, since the tax has the opposite effects of penalizing spending and rewarding saving. Mr Paul declares that the tax would not be desirable as a permanent measure because it would tend, in the long run, to increase inequalities in wealth and income [11]). The need for a spendings tax is thus related to the role of spending and saving and the changing characteristics and problems of the economy.

The Excises And A Retail Sales Tax

Another approach to the problem is that of appraising the spendings tax as a permanent substitute for the excises and retail sales taxes. On administrative grounds, the latter taxes, in view of the experience of the federal and state governments, would appear to be preferable. The administrative problems of these taxes are known to be within the bounds of practical limitations, while the spendings tax is an untried experiment. A federal retail sales tax would require an enlarged personnel, which is a handicap in wartime and other periods of manpower shortage, but if the tax would effectively help to check inflation and raise a substantial sum in revenue, as the spendings tax would, in the opinion of the Treasury spokesmen, the results would seem to justify the effort.

The base of a retail sales tax might theoretically seem be somewhat narrower than that of a spendings tax, which would, unless otherwise provided, fall in general upon purchases of services as well as goods. On the other hand, the scope of the retail sales tax could be broadened to include the sale of professional and other services as well as tangible personal property, at additional administrative cost and inconvenience, if that were thought to be desirable. Both taxes would require some exemptions, perhaps food purchases for

---

[11]) *Ibid.*, p. 94.

the tax on retailing and a certain amount of expenditures for the tax on spending. A retail sales tax would ordinarily not fall upon rentals paid for dwellings nor on imputed rents, but they would also probably have to be exempt from a spendings tax, as indicated above. A retail sales tax should be more effective is taxing purchasing from hoarded funds. Black market operations might escape both taxes, but the rates of the spendings tax, if they were steeply graduated, would offer the greater inducement to evasion. A well enforced retail sales tax, in practice, would have a broader base than a poorly enforced spendings tax. Since a retail sales tax appears to be more practicable of administration, it would seem, in effect, to provide a broader basis of consumer spending for taxation.

The regressive effects of a retail sales tax would be partially overcome by exempting sales of food, at a cost of some administrative complications and of providing an opportunity for some tax avoidance. This would probably be more practicable than allowing consumers, with the use of coupons, to purchase up to a certain amount of money free from tax. Food rationing and price controls in wartime would have to be employed to regulate purchasing and limit price increases. The regressiveness of a retail sales tax would be alleviated further if rentals, both explicit and imputed, were exempt, as they are among the states.

Many proposals were advanced in this country during the war to permit the graduation of tax rates on purchasing at retail. One proposal would accomplish this result by issuing coupon books to consumers, and then requiring them to submit coupons to the retailers when purchasing which would indicate the appropriate tax rate to be paid. The first page of coupons might provide for tax free purchasing up to a certian sum. As additional pages were used, the tax rates would rise. The Treasury was apparently not convinced that such a scheme would be feasible. Coupons could be lost, stolen, or counterfeited, as were the ration coupons. Further compliance and administrative problems would be added to those already existing in wartime, and the harrassed retailers would have to endure further restrictions and regulations, along with consumers. The public dislikes such restraints, and in peacetime there is not much chance that they will be accepted.

Another scheme would require consumers to purchase defense stamps at a designated rate, let us say 10 per cent, when purchases were made in the retail markets. Food purchases could be exempt. The stamps would be saved and when enough were accumulated, the consumer would be able to claim title to a war bond. In this manner a refundable sales tax could be collected and war loans would be more widely purchased.

In passing, it may be noted that the flat rate refundable part of the spendings tax proposed by the Treasury was, in effect, a direct personal tax on purchasing at retail. Of the $ 6.5 billion to be raised in revenue from the spendings taxes, $ 4.5 billion were to come from the refundable tax. The major part of the tax, from the revenue angle, would therefore have regressive effects, since the tax rate was to be uniform.

In Ohio the state issues coupons to purchasers when they pay the consumers's tax in the stores. By a similar device, the Treasury might collect taxes that could partially or completely be refunded after the passing of an inflationary boom. Such devices are something of a nuisance for purchasers, retailers, and the Treasury. They might be endured for a time, however, as an evil less serious than the ravages of inflation. The hostility to retail sales taxes on the part of labor and others, on the ground that such taxes have regressive effects, should largely be removed if the tax were used as a means of enforcing compulsory purchasing of government bonds that would subsequently be repaid with interest.

The traditional excises may be employed to impose higher tax rates upon so-called luxury commodities and services, and thus add a progressive element in the taxation of consumer spending. High tax rates tend to discourage consumer spending. The taxation of each article may be adjusted somewhat to the peculiar supply and demand conditions, in keeping with a program of fighting inflation. As our own experience indicates, the excises may be employed to raise substantial revenues. In a number of instances, the federal excises during the war could have been raised higher. Before adopting a spendings tax, which might be administratively impracticable and the failure of which might endanger the enforcement of the personal income tax, it would be wise to extend the excises to their logical limits. It is true, of course, that different industries always cry out against the higher tax rates imposed upon them and that other industries clamor for exemption because they are producing articles which they consider to be necessities, not luxuries. A flat rate sales tax or a spendings tax would obviate any direct discrimination in favor of or against a particular commodity, although the effects of a substantial tax would be variously felt in the markets for different commodities.

A Tax On Income Spent

In considering the proper role of consumer taxation in the tax structure, the effects of the personal income tax on expenditures should not be ignored. By enforcing low exemptions and raising the tax rates, the inflationary spending of the lower middle incomes,

where the great bulk of the aggregate purchasing power may be found, may substantially be taxed. The upper rates of the steeply progressive tax on the higher income brackets are usually more likely to fall upon saving than spending, but they will also deter and penalize spending to some extent. Since the lower incomes are very largely spent, the income tax tends to fall upon their spending to a considerable extent. It is also true that while a spendings tax or a retail sales tax is nominally based upon the sums spent, the effect of the tax may be to reduce saving rather than spending or to reduce saving as well as spending.

A progressive tax on spending out of income could be developed by having taxpayers report how much of their income is being put aside for insurance, war bond purchases, paying off debts, and in meeting other approved nonspending demands. The temporary Victory Tax which the federal government introduced during the war was a faint-hearted attempt at such a result. Income spent could be determined by deducting from income received those items classed as saving or otherwise as nonspending uses of funds. The tax rates could then be graduated according to the amount of income spent. The problems of such a tax are somewhat similar to those of the spendings tax proposed by the Treasury. However, less information would be required of taxpayers and the administration of the tax should be considerably less difficult. Such a tax could be the first step in the development of a tax on all spending above the exempt levels, if the time were available to perfect the tax on income spent and if such a tax were found to be desirable as a fiscal and economic measure. In a period of inflation it would presumably supplement the income tax and would not take the place of the excises, which fall on purchases from nonincome, as well as income, sources.

L'IMPOT SUR LES DEPENSES PRIVEES

RÉSUMÉ

En 1942 le Trésor a proposé un impôt direct et gradué sur les dépenses personnelles, dépassant un montant exempté, cet impôt ayant pour but de limiter l'inflation de guerre et de faire monter les revenus additionnels. Le prélèvement en question devait servir de supplément de l'„income tax" et être ajouté à d'autres impôts sur la consommation, déjà existants. Plus tôt Irving Fisher et d'autres économistes avaient proposé un impôt sur les dépenses privées pour remplacer complètement ou partiellement l' „income tax". Cependant il est improbable que les Etats Unis soient disposés à abandonner un impôt personnel sur le revenu en faveur d'un impôt sur les dépenses privées, qui possède exclusivement un intérêt pour contribuer à diminuer l'inflation pendant les périodes d'essor.

Or, le Trésor a proposé deux impôts sur les dépenses privées, l'un à un taux proportionnel de 10 % aurait dû être remboursé après la guerre et l'autre à un taux gradué de 10 à 75 % aurait dû servir de surtaxe. Les deux impôts auraient dû être perçus en même temps que l'impôt personnel sur le revenu. On s'attendait à ce que chaque contribuable déclare les fonds qu'il avait eus à sa disposition pendant l'année, y compris l'encaisse et les recettes. Le montant de ce fonds dépassant la somme exemptée devait être considéré comme dépenses imposables, après déductions faites.

La détermination des dépenses imposables aurait comporté quelques complications car il s'agissait de fixer les fonds disponibles pour les dépenses et ceux dépensés réellement. Par exemple comment fallait-il traiter d'une façon appropriée le problème des dépenses pour le logement, la variation possible d'investissements alternatifs, l'achat d'objets durables tels que les automobiles et les réfrigerateurs et encore d'autres points importants? Des problèmes administratifs graves auraient surgi. Certaines informations essentielles auraient été rassemblées pour l'impôt sur le revenu, mais les ressources de fonds en dehors des revenus auraient été difficiles à contrôler, ainsi que, d'ailleurs, les titres à déduction. Ceci aurait été valable surtout en temps de guerre ou pendant les périodes de rareté de personnel administratif.

Les contribuables américains n'aiment pas à calculer et à déclarer leurs revenus imposables et ils n'auraient certainement pas regardé avec enthousiasme la nécessité d'une adaptation à l'impôt sur les dépenses privées. L'inflation n'était pas assez menaçante aux yeux de notre peuple, pendant et après la guerre, pour l'amener à accepter des mesures graves parant à l'inflation. Pour assurer le succès de l'impôt sur les dépenses privées une coöpération cordiale des contribuables aurait été nécessaire et l'acceptation d'un tel impôt en sus de l'impôt sur le revenu aurait mis en danger le maintien du dernier prélèvement. Un impôt temporaire sur les dépenses privées aurait certainement provoqué l'évasion fiscale.

Si l'on avait eu le temps de perfectionner l'administration d'un impôt sur les dépenses privées, cellui-ci aurait été une arme puissante contre l'inflation. Naturellement une campagne pour éduquer les citoyens dans la conception d'un impôt sur les dépenses privées aurait été nécessaire dans ce pays pour gagner la coöpération des citoyens. Pendant la guerre ni la main d'oeuvre, ni l'agriculture ne montrait de disposition à accepter l'impôt.

Le projet de l'impôt sur les dépenses privées a été rejeté par le Congrès, qui exprima quelque préférence en faveur d'un impôt sur le chiffre d'affaires. Ce fut l'administration qui s'opposa à cette dernière idée et on n'adopta ni un impôt sur les dépenses privées ni un impôt sur le chiffre d'affaires. Le Trésor se disait que le dernier aurait eu des effets déflationnistes en même temps qu'inflationnistes et qu'il serait dégressif en ce qui concerne sa charge. Cependant un tel impôt pourrait être plus effectif pour atteindre les dépenses de consommation que ne le pouvait un impôt sur les dépenses privées. Et avec une exemption accordée pour la nourriture, son fardeau ne chargerait pas trop les groupes à revenus faibles. Vu qu'il devait être difficile d'imposer les achats de consommation à des taux gradués dans les magasins, on émettait des projets pour obtenir le résultat désiré par des coupons ou des timbres. L'impôt pourrait être restitué après la guerre partiellement ou entièrement au cas où l'on jugerait opportun pour faire une liaison entre l'impôt et un emprunt forcé.

Cependant au lieu d'accepter un impôt sur les dépenses privées ou un impôt sur le revenu, on étendit pendant la guerre le montant des accises. On aurait pu les élever à un niveau plus haut pour arrêter l'inflation. Avant d'adopter un impôt sur les dépenses privées, qui pourrait être impossible à effectuer, les accises auraient dû être augmentées jusqu'à leurs limites logiques.

Comme une étape vers un impôt gradué et à large base sur les dépenses privées, on pourrait imposer la rentrée dépensée, cet impôt devait être perçu en connection avec l'impôt sur le revenu personnel.

Le projet aurait fait surgir des problèmes analogues à ceux d'un impôt sur les dépenses privées du type proposé par le Trésor. Il aurait moins d'effet contre l'inflation qu'un impôt sur les dépenses privées effectué avec succès, mais il amènerait en revanche moins de complications administratives et il serait plus facile à exécuter. D'autre part c'est une question de savoir si le public serait disposé à collaborer à la perception d'un impôt sur les dépenses d'un revenu déjà frappé d'un impôt élevé sur le revenu. En vue des difficultés apparentes se présentant avec l'imposition directe de dépenses pour la consommation, il n'est pas certain, dans l'état actuel des choses, qu'un tel impôt soit d'une administration rentable.

SUR LA CLASSIFICATION DES PRIX EN ECONOMIE FINANCIERE?

PAR LE PROF. LELLO GANGEMI

Université de Naples (Italie)

1° - *Prémisse.*

2° - *On débute par la classification d'Einaudi et l'on apporte de nouvelles qualifications.*

3° - *Leur importance des points de vue théorique et de la technique financière.*

1°

La *conception objective* de la finance, dont j'ai cherché à définir ailleurs le contenu, va se frayer son chemin [1]). Me rapportant à une ample étude de M. Myrdal, j'ai démontré que, malgré les apparences contraires, on peut sans doute considérer ce savant comme un des souteneurs de la *finance objective, inductive,* qui ne méconnaissent pourtant pas la nécessité d'envisager *l'aspect social* de la finance [2]). Mais on reste toujours dans le champ objectif quand on veut connaître *les effets* passés d'une disposition pour poser la question de ses effets sur le bien-être et sur la justice. Il va sans dire que seulement l'étude des *effets de mesures alternatives* peut donner la possibilité de prendre des délibérations politiques basées sur la connaissance exacte de la réalité.

L'imposition est un instrument extraordinairement flexible et riche en possibilités pour l'exécution des vastes réformes sociales, en même temps qu'un instrument très dangereux. Il faut donc voir clairement ce que l'on fait; autrement les effets *pourraient être différents* de ceux que l'on avait imaginés.

C'est à M. Myrdal que revient le mérite d'avoir mis en relief que

---

[1]) Gangemi-Elementi di Scienza delle Finanze, Vol. 1°—IV Ediz. Napoli, 1948, p. 80 et suite.

[2]) Sur la position critique de Myrdal quant à la science des finances cfr. Gangemi, loco cit. p. 100 et suite.

les effets d'une mesure fiscale doivent être examinés en tenant compte que toute mesure a des effets différents selon le caractère des mesures avec lesquelles elle opère. Il affirme justement que: Une recherche doit précisément représenter le système fiscal d'un Pays comme un tout, considéré comme un élément constitutif d'une formation unitaire des prix. Cela signifie que le changement dans la formule d'un article de loi, insignifiant en soi, peut bouleverser toute la distribution des charges fiscales. Pour que les quantités des prix et leurs rapports entre eux changent, il suffit d'une simple modification des quantités marginales. C'est pourquoi une disposition quelconque d'une loi fiscale peut avoir des répercussions sur la situation économique de personnes qui n'ont pas des rapports directs avec cette disposition. Une enquête sur les résultats des impôts doit donc prendre en considération les conditions spéciales de chaque cas. Elle doit analyser le sens de chaque article, même de chaque mot.

Il faut, en outre, ne pas perdre de vue qu'un pays ne peut pas être considéré isolément; que la législation fiscale constitue une partie d'un processus économique dans lequel ne domine ni la libre concurrence, ni le monopole absolu et qu'en outre les résultats des impôts sont largement déterminés par des facteurs sociologiques et psychologiques qui peuvent, tôt ou tard, différemment réagir.

Il faut surtout considérer que tout le *système de la formation des prix est d'une nature dynamique* et que dans ce système, du reste, le changement apporté par les lois tributaires est encore un élément dynamique. Les constructions statiques de la formation des prix sont, par conséquent, de peu d'utilité. Les concepts de revenu, côuts, etc., tels qu'ils sont ordinairement employés dans la théorie économique, sont des constructions purement statiques auxquelles, peut-être, ne correspond rien de réel.

Le problème de l'incidence est donc étroitement lié à tout le *problème dynamique de la formation des prix.*

Les recherches réelles des résultats des impôts doivent donc porter sur tout le système fiscal, et prendre en considération chaque mot et chaque ligne; elles doivent approfondir les côtés sociologiques et psychologiques et doivent, en définitive, être fondées sur une doctrine dynamique de la formation des prix. Ce n'est là qu'une tentative de caractériser la ligne générale du développement selon laquelle sera problablement élaborée la science des finances.

On remarque que ces points de vue se manifestent partout après la guerre, principalement dans les discussions éminemment pratiques des questions de politique financière.

Récemment M. Villani [3]) se référant à d'autres savants, et à la

---

[3]) Villani-In tema di teoria generale della finanza publica, Roma, 1947.

suite d'une analyse synthétique soignée des diverses explications du phénomène financier, est parvenu, lui aussi, à la conclusion que les répercussions du phénomène financier, soient-elles directes ou indirectes, proches ou éloignées, concourent à déterminer et à changer les quantités d'équilibre d'un système économique. C'est pour cela que le spécialiste en matières économiques s'occupe du phénomène financier tout comme il s'occupe de tous les problèmes concernant les processus de formation et de distribution de la richesse. Il s'agit de problèmes qui concernent la dynamique économique. Des raisons de logique méthodique, outre que substantielles imposent de les traiter comme des problèmes dynamiques parce que le fait financier se manifeste comme un groupe de nouvelles conditions qui caractérisent un certain équilibre statique. Il n'existe pas d'autre voie logique pour arriver à la détermination des effets produits sur les conditions de l'équilibre par la perturbation financière, et, en général pour parvenir aux déterminations des rapports de toute l'activité financière avec l'équilibre économique [4]).

Je ne suis pas d'accord avec M. Villani sur la nécessité de séparer la science des finances de cette nébuleuse en formation qu'est la sociologie [5]), puisque on peut aussi étudier les rapports sociologiques qui opèrent sur la finance. Il est vrai que comme science la sociologie n'est pas bien avancée, mais il en est de même de la dynamique économique. Il existe en outre une *technique financière* que les savants en science des finances ne peuvent négliger et dont le contenu, politique ou juridique, doit avoir un juste poids.

Puisque les divers types de prix et leurs variations sont des parties intégrantes de l'équilibre économique, que l'on considère ou non l'économie de la nation comme une grande agence produisant à côuts conjoints [6]), il est évident qu'il faut éclaircir le problème de la classification des prix en économie financière, soit pour déterminer la corrélation des prix entre eux, soit pour connaître comment se comportent les différents types de prix.

2°

En suivant la classification, généralement connue, de M. Einaudi [6*bis*]) j'ai inséré deux catégories de prix: *le prix politique et le prix social* et je suis parvenu à la conclusion que, dans l'économie financière, on peut sans restriction, en supposant une économie

---

[4]) Villani, loco cit. pp. 22—23.
[5]) Villani, loco cit. p. 35.
[6]) Gangemi, loco cit. Chap. IV, pag. 47.
[6*bis*]) Gangemi, loco cit. p. 197 et suite.

de marché, plus ou moins engagée, relever les suivantes catégories de prix:

A - *Le prix privé* qui se réalise à travers l'échange du type économico-privé (ex: la vente du blé que l'Etat produit dans ses propres terres).

B - *Le prix quasi privé* qui se réalise à travers l'échange du type économico-privé, mais avec l'intention d'obtenir en même temps, quelque profit indivisible. L'Etat produit un certain bien, le vend sur le marché en concurrence avec les privés, et réalise même un profit collectif.

Ainsi quand l'Etat vend du bois des forêts de sa propriété, il agit en concurrence avec les privés, mais, en exerçant la production du bois, il atteint le but collectif de la meilleure conservation de la propriété forestière. Si les forêts étaient abandonnées au privés, elles seraient exploitées selon les tendances économiques du propriétaire sa vie durant.

C - *Le prix public* qui s'effectue moyennant les rapports qui conservent *substantiellement* le caractère de *l'échange économique*. Il est à remarquer que dans les entreprises de l'Etat il y a à atteindre un but: le bien public, plus important que dans les cas d'application du prix presque privé. Par la gestion directe de services publics l'Etat offre non seulement les bienfaits généraux que le service peut assurer, mais il suit une ligne de conduite qui diffère de celle d'un entrepreneur privé parce qu'il ne tend pas à réaliser le plus grand bénéfice possible et qu'il se borne à assurer la *couverture des frais de production* [7]).

Il veut étendre la consommation au maximum pour s'assurer la réalisation de certains buts extra-économiques, en appliquant une politique de prix multiples en rapport avec la capacité de dépense des ayants-droit. Il applique son système: réaliser la couverture des frais de production, pour permettre que le plus grand nombre de personnes bénéficient du service. On obtient des types de prix publics dans les entreprises de services industriels tels que chemins de fer, postes, télégraphes, téléphones, etc.

Dans ce cas l'Etat *n'entend pas supprimer les conditions économiques de l'échange* mais seulement les modifier en relation avec des intérêts généraux bien définis.

---

[7]) Quand on parle de „coût de production" en finance on entend „frais de production". Dans le coût de production de l'entreprise est inclus le taux moyen du profit, qui est exclu dans l'entreprise publique.

D. Les entreprises privées chargées de services publics et fonctionnant en régime de monopole, peuvent, par disposition de politique économique, être obligées d'appliquer un prix *différent* du prix privé de monopole mais toujours supérieur au prix public. Pour le distinguer des deux autres nous l'appellerons: *prix social.*

Le prix social serait, donc, un prix *supérieur* aux frais de production, mais inférieur au prix typique de monopole que pratiquerait l'entreprise détentrice du dit monopole si elle pouvait agir librement.

Il en résulte que l'Etat *devrait* appliquer le prix public toutes les fois qu'il croit devoir intervenir pour se substituer à un monopoleur privé dans le but d'offrir un service déterminé à un prix inférieur même au prix de revient, mais égal aux frais de production.

Cette catégorie de prix est donc imposée à l'entreprise privée qui gère un service public, mais (*non logiquement* dans un régime qui conserve l'économie de marché) elle pourrait être pratiquée par les entreprises commerciales de l'Etat.

On voit que le prix social est différent du prix de monopole fiscal que l'Etat exerce pour retirer un revenu tributaire.

E - *Le prix politique* est le prix *systématiquement* inférieur au coût de production que l'Etat applique pour des raisons déterminées, ou qu'il impose aux catégories de producteurs, vendeurs ou consommateurs de biens et services, toutes les fois qu'il veut offrir le service spécial et divisible, en même temps qu'un service général et indivisible que la classe qui gouverne qualifie de service public en vertu de son droit souverain, ou toutes les fois qu'il veut faire offrir ce service par les producteurs privés de biens et services. L'élément constitué par le but collectif prime celui que fournit le but d'utilité publique déjà sensible dans le prix social et public. Dans le prix politique le but d'intérêt général, réel ou probable, politique, social ou démagogique s'affirme au point qu'il peut donner lieu à une partie de prix indivisible, qui sera couverte par l'impôt.

Il est notoire que dans la conception de M. Einaudi le problème du prix politique veut établir *combien* il doit être inférieur au coût de production.

Même dans les entreprises publiques de services industriels, il y a un prix politique en cas de déficit: la différence est couverte par l'impôt. Nous considérons aussi comme prix politique celui qu'impose l'Etat dans une mesure tellement élevée d'éloignér des résultats de l'échange économique privée, qu'elle déconseille l'acquisition du bien et du service pour d'évidentes raisons supérieures de vie collective vraies ou supposées.

Notre idée sur le prix politique diffère de celles qu'expriment

MM. Barone, Pantaleoni, Jannaccone et Einaudi, mais elle tient compte de la distinction que ce dernier fait des services publics.

M. Barone considère comme prix politiques ceux qui sont pratiqués pour couvrir les services non susceptibles de demandes individuelles spécifiques et d'offres divisibles et ceux dont le but est de grever d'un surprix (augmentant avec le revenu) une partie des consommateurs pour dégrever l'autre, et il considère comme prix semi-politiques ceux de monopoles collectifs [8]).

Pour M. Barone, donc, *l'impôt est un prix politique, la taxe est un prix semi-politique* parce que le service est offert au dessous du coût. Il s'ensuit que le prix public est semi-politique quand il est offert à un prix qui ne couvre pas les frais de production.

M. Jannaccone se rapportant à l'idée qui différencie les prix politiques, imagine une aire de prix économique, telle qu'elle se forme en cas de marché mixte ouvert à la libre concurrence et de monopole; à côté de cette aire il en imagine deux autres: un qui considère les prix politiques sélectionnés selon les coûts de production, l'autre considérant les prix politiques selon le profit que les consommateurs peuvent retirer selon leur capacité contributive [9]).

M. Pantaleoni considère comme prix politiques ceux qui s'obtiennent quand la même marchandise est vendue à des prix différents selon que l'acheteur ou le vendeur ait ou non les qualités politiques ou physiologiques requises et ainsi de suite [10]).

On sait que M. Pantaleoni inclue dans la catégorie prix politiques même les impôts [11]).

MM. Barone et Pantaleoni sont, donc, d'accord pour considérer comme prix *politiques* les impôts et l'imposition d'un prix au détriment de la classe qui bénéficie de revenus considérables et au profit de la classe qui a des revenus moindres.

Le recours à ces prix est considéré comme un moyen pour consentir un pas en avant à une entière classe sociale en même temps que pour faire faire nombre de petits pas en arrière à d'autres classes

---

[8]) Barone E.-Le opere economiche, Vol. II°, Bologna 1947, pp. 9—11.

[9]) Jannaccone P. II „dumping" e la discriminazione dei prezzi, in: „Riforma Sociale", 1914, p. 245.

[10]) Pantaleoni M.-Considerazioni sulle proprietà di un sistema di prezzi politici, in: „La fine provvisoria di un' epopea", Bari, 1919.

[11]) Pantaleoni M.-Considération etc, cité à la p. 20. En cette étude M. Pantaleoni juge que les taxes doivent être considérées comme des prix économiques (page 22, note I). C'est là qu'il se trompe comme M. De Viti, parce qu'il confond, lui aussi, la taxe avec le prix public. Ce dernier est, d'ailleurs un prix *lié au marché,* mais il n'est pas économique s'il est appliqué avec exclusion du profit.

de façon que la somme de ces derniers soit l'équivalente du pas fait en avant avec les coûts de l'opération en plus [12]).

Ainsi en ce qui concerne les articles de consommation, les prix politiques ont acquis deux formes; le tarif qui est contre le vendeur de la marchandise en même temps que favorable à l'acheteur, et la gestion de l'Etat [13]).

Les prix politiques créent un déficit dans le budget de l'Etat que comblent les revenus des impôts, la dette et le papier-monnaie. Et les impôts ne figurent pas au budget où ne sont pas même les impôts dont sont frappés les producteurs de biens économiques requisitionnés à des prix inférieurs aux prix de marché [14]), les propriétaires de maisons, etc.

MM. Barone et Pantaleoni confondent la cause avec l'effet. Les impôts que payent, en mesures différentes, ces catégories de citoyens, sont la *conséquence* des prix politiques qui pourtant ne sont pas eux mêmes des prix politiques. Ceux-ci constituent une catégorie bien déterminée dont les effets n'ont pas encore été analysés avec l'attention nécessaire par les spécialistes en matière de finance. Le fait que leurs effets peuvent être analysés avec la méthode employée pour la translation des impôts ne doit pas provoquer de confusion.

Les impôts, comme on le sait bien, peuvent être ou non destructifs, mais les prix politiques sont des autodestructeurs [15]) et le régime d'équilibre économique partiel peut exister sous un régime modéré de prix politiques [16]).

Quand l'Etat n'adopte pas des tarifs assurant la couverture du Coût total il applique, selon M. Einaudi, les prix politiques.

M. Einaudi se rapporte à tous les services rendus par une Institution publique, c'est pourquoi pour cet auteur la taxe *est un prix politique* (et qui pour M. Barone elle est un prix *semi-politique*) [17]).

Comme l'on voit notre conception du prix politique est exactement circonscrite:

M. Arena [18]) qui a étudié le problème des prix politiques, considère correctement comme prix politiques „les prix imposés, non seulement influencés mais volontairement altérés par les autorités publiques contre les forces du marché". Jusqu'ici nous sommes d'accord. Mais

---

[12]) Pantaleoni M.-Bolcevismo italiano, Bari, 1922, p. 36.
[13]) Pantaleoni M.-ibidem, p. 38.
[14]) Pantaleoni M.-ibidem, p. 41.
[15]) Pantaleoni M.-Considerazioni, ecc cit. Appendice di Barone ed anche: Danni economici di un sistema di prezzi politici, in: „Fine provvisoria di un epopea, cit. pp. 62—83.
[16]) Pantaleoni M.-Bolcevismo italiano, cit. p. 54.
[17]) Einaudi L.-Principii di scienza della finanze, Torino, 1940, p. 47-Ediz. 1948, p. 67.
[18]) Arena C.-Dei cosidetti prezzi politici, Roma, 1932, p. 37—38.

il ajoute: „économiquement non nuisibles à la collectivité, pour des raisons politiques supérieures à la raison économique à laquelle l'autorité même est normalement liée". Nous ne partageons pas cet avis qui se base sur l'idée que l'Etat puisse agir *économiquement,* tout en allant contre les lois du marché. Tout au plus s'agit-il d'une action politique dont le coût plus ou moins élevé peut être contre-carré par des résultats extra-économiques. En somme il ne faut pas exclure — même cela se vérifie dans la plupart des cas — que les prix politiques *s'avèrent* économiquement préjudiciables.

On doit reconnaître un fait qu'il ne faut pas négliger d'examiner profondément: *c'est qu'il existe une gamme étendue de prix* à cause de l'intervention toujours plus intense de l'Etat dans la formation des prix sur le marché.

Nous avons des *prix politiques* réglés par l'intégration des prix; *prix politiques* imposés à certaines catégories de producteurs ou de rentiers en mesure différente, plus haut ou plus bas que les prix du marché; *prix politiques* pour emploi obligatoire d'excédent de main d'oeuvre à cause de la défense de renvoyer les travailleurs.

Il faut connaître *le coût de réalisation* des prix politiques, soit d'un point de vue abstrait que d'un point de vue concret [19]).

Par le prix politique on cède un bien ou un service à un prix *différent* de celui correspond à la demande, contrairement à ce qui se vérifie pour le prix public et pour le prix social, dans lesquels *la quantité reste toujours liée au prix,* dans le prix politique ce bien est perdu et la vente est réalisée à un prix différent de celui qui correspond à la demande, différent aussi de la dépense encourue pour la production du bien ou du service généralement inférieur.

F - Il est notoire que l'intérêt public collectif est plus sensible dans les trois catégories placées entre le prix politique et l'impôt, c'est-à-dire dans celles des *contributions,* des *tributs spéciaux* et de la *taxe* dont nous connaissons tous l'essence.

Seulement pour la taxe (que M. Einaudi considère comme un prix politique et que M. De Viti confond avec le prix public) on peut dire qu'elle a une place à soi. Cette taxe est fixée par l'Etat pour des services divisibles qui sont *rendus par une institution publique.* La demande, même *indirectement,* est coactive, parce que l'obtention de certains droits est soumise à l'exhibition de certains documents décernés par des instituts publics investis du *monopole du service.*

G - Nous savons ce que c'est que l'impôt et de quelle façon il est

---

19) Consulter à ce propos les intéressantes recherches de M. Acquaviva. E. Sul costo di attuazione di alcuni prezzi politici di prodotti agrari, Napoli, 1948.

coactivement appliqué pour couvrir le coût des *services publics généraux*. La relation entre les bénéfices particuliers procurés par l'Etat et la charge imposée aux contribuables, cesse totalement avec l'impôt. L'Etat fournit indistinctement les biens publics sans se soucier de la distribution concrète des bienfaits qui en résultent aux membres de la communauté.

Sans la demande individuelle *le prix* de la gestion totale et générale des services publics est *couvert* par le prélèvement coactif ou sur le *patrimoine* ou sur le *revenu* ou sur la *dépense*.

M. De Pietri Tonelli note qu'économiquement on peut considérer pour les tarifs des tributs des lignes de recette correspondant aux points Cournottiens du plus grand profit monopoleur, en fonction du prix [20]).

La pure activité fiscale de l'Etat imposerait, dans tous les cas d'impôt une action qui devrait se manifester avec les mêmes caractéristiques que le monopole privé. En vérité l'Institution publique à l'instant même où elle s'apprête à jouer le rôle d'imposer des tributs et où de ce fait, elle assume l'apparence d'un *monopoleur intermédiaire* ne peut avoir d'autre but que de poursuivre son bénéfice constitué par une recette élevée après déduction des frais, d'ailleurs moindres, nécessaires pour la vérification du tribut. Et ce résultat n'est possible que si l'on ne se préoccupe ni de la demande, ni de l'offre du bien dans le marché et qu'on laisse le prix et la quantité de vente agir en fonction du tribut qui doit atteindre le plus haut point de la rentrée totale des impôts. Au point de vue purement fiscal, les impôts sur les sucres, les tabacs, l'enregistrement et timbre, etc. ne peuvent jamais se préoccuper de la variation de la demande et de l'offre qu'ils frappent avant ou pendant l'échange; ils doivent seulement viser à atteindre leur maximum.

Pour que l'on atteigne le maximum de l'entrée des impôts on ne laisse jamais le *prix unique* c'est-à-dire le prix proportionnel à la dépense qu'on veut frapper, mais on a recours à la *politique des prix multiples* qui, en définitive, aboutit à la *politique de l'impôt progressif*.

Pour plusieurs prix il faut plusieurs aliquotes d'impôt qui peuvent mieux faire participer l'Etat monopoleur intermédiaire à la rente de l'échangeur. Pourtant dans aucune espèce de ses organisations l'Etat *ne* dirige son activité financière vers un but purement fiscal; il se préoccupe en différentes façons de faire en sorte que les impôts frappants les biens au moment de leur échange, *ne détruisent pas la vie économique*.

Cette préoccupation est d'autant plus vivement sentie que la part

---

[20]) De Pietri Tonelli A.-Griziotti, dans compte-rendu de un étude de „Riv. di Politica Economica", giugno 1937, p. 558.

de revenu prélevée par L'Etat est plus haute en considération du bien existant entre l'activité économique et l'activité financière.

M. Wieser avait défini l'impôt comme le prix payé pour satisfaire le besoin public; pour M. De Viti l'impôt représenterait le prix de l'organisation générale de l'Etat, soit administrative, qu'économique et financière. Cette théorie a été vivement contestée par les suédois Wicksell et Lindahl.

Toutefois l'impôt inclus dans le système général des prix peut être considéré comme un prix *sui generis* d'autant plus que l'on pourrait contester l'affirmation des deux suédois pour lesquels les vrais prix économiques sont uniformes pour tous, sur le marché des biens et des services de l'économie privée, cela étant vrai dans un marché de concurrence libre absolu.

D'autre part l'impôt ne peut être assimilé au prix tel qu'il est considéré par les économistes. L'impôt assure à l'Etat les moyens qui lui permettent de déployer son activité, c'est-à-dire *de réaliser l'intérêt général selon l'entendement de la classe élue,* dans l'Etat moderne qui va devenir l'Etat social dans le sens que nous connaissons [21]).

3⁰

Si l'on part de la terminologie einaudienne déjà très connue, les qualifications apportées à la classification des prix en économie financière ne présentent pas un caractère de pure classification. Elles consentent de présenter les diverses catégories des prix sans résidus et facilitent l'étude de leurs *corrélations* et de leurs *variations* dans le plus vaste tableau de la dynamique financière.

Au point de vue théorique la classification la plus claire et la plus complète présente une importance qui ne saurait être sous-estimée.

Au point de vue de la technique financière l'administration de la finance d'un pays est mise à même de connaître avec précision les diverses catégories de prix, leurs effets sur l'équilibre économique général, les limites de leur application dans les cas concrets de politique économique et sociale.

La distinction que nous avons proposée et analysée nous a servi à étudier les relations entre l'activité financière et l'activité économique [22]) pour l'examen de la conduite de toute agence publique, privée et mixte et pour la détermination des éléments du calcul sur lequel les différentes agences règlent leur conduite. L'évidence du rapport entre coûts et bénéfices est indiscutable (que ces derniers soient monétaires ou non) dans toutes les agences qui agissent dans

[21]) Gangemi L.-Elementi, cit. par. 25, p. 136 e ss.
[22]) Gangemi Elementi cit. Cap. IV.

le cadre des buts que se propose d'atteindre l'élite détenant le pouvoir politique [23]).

Mais dans son ensemble l'activité financière se présente comme un *vaste organisme de production de biens et de services publics à coûts conjoints* qui ne peut être étudié sans avoir considéré la manière d'agir de chacune des agences qui concourent à la réalisation d'une position d'équilibre entre activité économique et activité financière pouvant consentir, au moins, la reconstitution du revenu soustrait par l'impôt ou réduit par l'action interventionniste de l'Etat (société stationnaire) [24]).

ON THE CLASSIFICATION OF PRICES IN FINANCE

SUMMARY

After stating that the problem of the incidence of taxation is closely related to the dynamic problem of price determination, the author starts from the classification of prices according to M. Einaudi and shows that two new price categories can be inserted, namely the *political price* and the *social price*. He considers a more or less free market economy and finds that the following categories of prices can be distinguished:

a. The *private price,* which is realised by exchange of the type encountered in the private economy (e.g. the sale of corn grown by the State on its own land).

b. The *quasi-private price,* realised by exchange transactions of theof the same type as mentioned under a., but with the intention of obtaining at the same time some indivisible advantage (e.g. the sale of timber from woods owned by the State).

c. The *public price,* which is realised by exchange transactions which substantially retain the character of economic exchanges. This price covers the *expenses of production* (frais de production); (these differ from the normal costs of production (coûts de production) in that they exclude the „average margin of profit", which forms an integral part of the costs of production in a private undertaking) and is applied by State enterprises which provide a public service.

The State, once it is certain that the expenses of production are covered, does not attempt to realise the highest profit, but to raise

---

[23]) Ibidem, cit. Cap. V.
[24]) Ibidem, cit. Cap. V.

consumption to a maximum, in order to ensure the realisation of certain extra economic objectives applying a policy of multiple prices, in keeping with the spending power of the beneficiaries.

d. The *social price*. Private undertakings performing public services and operating under a monopoly, can, for reasons of economic policy, be obliged to charge a price different from that of the private monopoly price, but always higher than the public price. To distinguish it from the other two, the author calls it: the social price.

e. The *political price*, which is systematically inferior to the costs of production (coût de production), which the State applies for a certain purpose, or which it imposes on classes of producers, sellers or consumers of goods and services whenever it wants to offer the special and divisible service together with a general and indivisible service, which the governing class qualifies as a public service on the strength of its sovereign right. Greater value is attached to the element represented by the collective purpose than to the objective of public utility, already perceptible in the social and the public price.

f. There are three categories between public price and tax, namely *„contribution"*, *„tribut spécial"* and *„taxe"*. The latter (which M. Einaudi considers as a political price, and which M. De Viti confuses with the public price) is fixed by the State for the divisible services rendered by a public institution.

g. The *tax* is the price imposed by the State to cover the cost of general public services. If there is no individual demand for the indivisible services, the price of Government administration is covered by the compulsory levy either on property, or on income or on expenditure. After reviewing the ideas on taxation of De Pietri Tonelli, Wieser and De Viti, the author finds that taxation, inserted in the general system of prices, can be looked upon as a price *'sui generis'*.

The paper finally explains the theoretical and practical advantages of the new classification of prices in finance.

THE THEORY OF PUBLIC FINANCE AND THE THEORY OF SAVING

BY DR J. PEN

1

In the following remarks we intend to draw attention to some common aspects of saving and tax-paying. The analogy between the two phenomena will appear to be sufficiently great for the post-Keynesian theory of saving, especially the concept of the propensity to save, to be applied to taxes as well. In our opinion this may lead to a somewhat unusual view of taxation.

The relation between the theory of public finance and the Keynesian conceptions is here regarded in a rather unusual light: for in recent publications stress is laid on budgetary expenses (policy of compensating expenses), while in what follows we consider taxation and in the first instance start from constant government-expenses.

In order to make it clear where the symmetric elements are to be found of the theory of saving and the theory of public finance, it seems desirable to touch upon those elements of the first theory that are important for our purpose. As the reader will be familiar wth the post-Keynesian conceptions of saving, we only give a very brief sketch here.

The purpose of these remarks being only to make a few suggestions, they are restricted to the case of the income-tax, which is therefore taken to be the only tax.

2

One of the chief objects of the Keynesian theory of saving is to make a clear distinction between the determining factors of saving and the determining factors of the volume of savings. In the orthodox version of the Keynesian theory these determining factors are completely separated. In order to make this clear Keynes confronts a given volume of investments with a variable propensity to save and

then shows that the volume of savings is constant with regard to the propensity to save. The proof of this proposition, which takes the form of the S = I-theorem, is based on a neglection of the element of time or, in other words, on the supposition of an infinitely great reaction-rapidity of the economy. The proof has two forms: the tautology-proof, which we are not considering here and the multiplier-proof. The latter means that the variation of the propensity to save, with given investmens, *immediately* brings about an inversely proportional variation of the national income, so that the product of propensity to save and national income- the volume of the new savings- is constant.

The result attained by Keynes is paradoxical and wrong. The post-Keynesians, however, could correct it without difficulty by introducing the element of time; with given investments, variations of the propensity to save will make the national income vary in an opposite direction, but this does not take place immediately or, viewed per unit of time, not completely. So savings do vary with the propensity to save, but not at an equal rate; an increase of the propensity to save is partly expressed in the volume of savings, partly in the national income.

The second correction needed with regard to the orthodox-Keynesian conception touched upon above, refers to the supposition of independent investments. The „classical" view is that an increase of the propensity to save will pari passu cause an increase of savings and that this increase of savings will lead to an equal increase of investments. Keynes starts from the other extreme: as a consequence of the increase of the propensity to save savings do not increase, so that there will be no additional supply on the capital-market.

Therefore there is then no reason for additional investments on that score[1]). Between these two extremes lies the happy mean: an increase of the propensity to save leads- though not pari passu- to an increase of the supply of new savings. This may have a favourable influence on the volume of investments, especially in those cases where capital forms the bottle-neck of investments. This, which the „classics" made their starting-point, can especially occur micro-economically: the business-man who cannot invest until he or e.g. the members of his family have gathered sufficient savings. In this case there is certainly a positive relation between propensity to save and volume of investments and it is incorrect to incorporate the latter as an independent factor in the theory of saving.

It follows from the above that the post-Keynesian theory of saving

[1]) It would be more correct to say that with Keynes the relation between propensity to save and investments is negative: the paradox of saving. This will be discussed below (section 7).

can be characterised as the orthodox-Keynesian conception (viz. S = I, while both are invariant with regard to the propensity to save) corrected in two respects: the first correction means that the new savings, though delayed and not proportional, are influenced by the propensity to save and the second that owing to this te new investments must not be considered either as independent of the propensity to save. It appears clearly that the two corrections are interrelated: the second results from the first. This characterisation of post-Keynesianism naturally does not make the theory of saving since Keynes appear to full advantage, but it is tho the elements mentioned here that we want to pay attention when dealing with the theory of taxation.

3

Saving is defined negatively by the post-Keynesians: people save, in so far as in a certain period (e.g. the income-period) less is spent on consumers' goods than their income amounts to in that period. Unless one is prepared to consider the taxes paid by the subject as consumers' expenses, this negative definition contains a gap, which can be filled by adding behind the words: „on consumers' goods" the words: „plus taxes". In an analogous manner tax-paying can also be defined negatively. Thus it appears clearly that income consists of three parts: one part is spent on consumers' goods, one part is saved and (apart from hoarding) goes to the capital-market, one part is spent on taxes. Savings are spent by investors, taxes by the Government. Both flows of money are to be regarded as symmetrical in so far that they represent a deduction from the amount spent on consumers' goods. On the other hand, there are three differences between saving and tax-paying:

1 - when transferring money to the capital-market the saver keeps a right of property, whereas he loses it when paying taxes;

2 - trough this the saver's motives differ from those of the tax-payer;

3 - savings are invested, taxes are wholly or partly spent on Government's consumption.

If one wants to construct an analogy between the theory of saving and the theory of public finance, these differences should be neglected. By this we do not mean that these differences are irrelevant: the irrelevancy would certainly be contested by the tax-payer, while also from a viewpoint of future prosperity it need not be a matter of indifference whether money flows to the government or to enterprises. However, the view can be defended that when analysing the monetary consequences of saving and tax-paying these diffe-

rences should only be of secondary importance; we hope to make this more plausible in what follows below.

4

The propensity to save is that part of the income (e.g. the national income) which is saved. In an entirely analogous manner the tax-burden can be defined as that part of the income (e.g. the national income) which is used for tax-paying. In order to elucidate the symmetry between the theory of saving and the theory of public finance we should like to use here the same argumentation for the relation between tax-burden and tax-revenue as was done in section 2 with regard to propensity to save and savings. For this we assume for a moment that the government-expenses are given independently of the tax-burden: a supposition in agreement with the Keynesian starting-point of given investments.

By neglecting the element of time, in the orthodox-Keynesian manner, or, what comes down to the same thing, by presupposing an infinitely great reaction-rapidity of the economy, one may come to the conclusion that the tax-revenue is invariant with regard to the tax-burden. Whatever tax-burden the Government may choose, the tax-revenue will always be the same, viz. of the same volume as the government-expenses. For the national income, via an extremely quick multiplier-mechanism, will vary with the tax-burden in an inversely proportional manner, so that the product of tax-burden and national income is constant. This strange conclusion can be put in the form of the proposition that the Government's budget always balances, a proposition completely indentical with the S = I-theorem.

There is some point in establishing this. For just as the incorrect S = I-theorem by the introduction of the element of time can be transformed into the correct proposition that variations in the propensity to save will have a depressing influence on the national income and therefore do not lead to proportional variations of savings, in the same way the wrong conclusion that the budget balances with every tax-burden, by the introduction of the element of time can be transformed into the correct proposition that variations in the tax-burden, already on account of their influence on the effective demand for consumers' goods, have a depressing influence on the national income and thus do not bring about proportional variations in the tax-revenue. This conclusion is a „post-Keynesian" in the sense used in section 2: it is an improved version of the orthodox conclusion.

In itself, the conclusion that taxation affects the demand for consumers' goods and by this the national income, is not at all new.

132940

For especially in the past inflationary period this function of taxation has been completely recognised as such [2]). Yet it seems to us that the post-Keynesian view of taxation does not always occupy the place that is due to it. It is especially absent in many publications on the multiplier and the „leaks" connected with the multiplier. For the symmetry between saving and taxation entails that the „leak through savings" has its counterpart in the „leak through taxation", but in literature — Kahn, Clark, Keynes, Machlup, Haberler, Kreukniet [3]) — this leak — in contradistinction to the „leak through import" — does not always appear to full advantage.

5

The symmetric view can be pursued somewhat further. When dealing with the the theory of saving Keynes presupposes in the first instance that the investments are given. If one dissociates oneself from the orthodox-Keynesian viewpoint that the flow of new savings is constant with regard to the propensity to save, the question crops up in what way a modified propensity to save, via the modified supply of savings, will be expressed in the volume of investments. It is quite possible here that an increased propensity to save, via increased savings, leads to investments which ontherwise would not have arisen. These additional investments then partly compensate the monetary influence of the increased propensity to save. This possibility was already touched upon above in the case of the business-man who cannot invest until sufficient savings have been gathered.

In the previous section we still stuck to the Keynesian starting-point with regard to government-expenses: they were considered as given independently. This, however, can only be maintained when the tax-revenue is really invariant with regard to the tax-burden and this starting-point in its turn is only correct if one presupposes an infinitely great reaction-rapidity. If the latter is left out of account, the tax-revenue varies with the tax-burden (though less than if there had been a constant demand for consumers' goods) and then the possiblitiy also arises that the government-expenses

---

[2]) Cf. J. H. Spiegelenberg's dissertation: The influence of taxation on consumption (1946).

[3]) R. F. Kahn, The Relation of Home Investment to Unemployment (Econ. Journal 1931); J. M. Clark, Economics of Planning Public Works, 1935; J. M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money 1936; F. Machlup, Period Analysis and Multiplier Theory (Quart. Journ. of Econ. 1939); G. Haberler, Prosperity and Depression 1941'"; P. B. Kreukniet, De methode van de multiplier, (Economische Opstellen, aangeboden aan Prof. Mr. F. de Vries, 1941).

are more or less adapted to the tax-revenue, so that in a monetary respect the variations of the tax-burden are partly compensated. Partly, not completely; for even if every increase of tax-revenue should lead to additional expenses (which is not likely), there would still be a „leak through taxation", because the additional tax-revenue does not completely reflect the increase of the taxburden. So it appears that the Keynesian starting-point of given investments can also render good services in the theory of public finance- conceived there, mutatis mutandis, as given government-expenses-: it draws attention to the fact that even if the additional tax-revenues are all again made to circulate as additional expenses, nevertheless, when the tax-burden is increased, there remains the danger of a leak, because the increase does not only result in additional tax-revenues, but may at the same time lead to a reduced national income.

6

The reactions that have come up for discussion refer to the influence of the propensity to save and the tax-burden on the national income. The relation also exist inversely, however. With an increasing national income the propensity to save will increase on account of what Keynes called the „fundamental psychological law" (which, for that matter, is far less a hard and fast rule than Keynes sometimes thought); the tax-burden increases in the same way because of progression of the income-tax [4]). For this reason it is more correct not to speak of propensity to save and tax-burden, but, instead, of saving-function and tax-function, i.e. the functional relation between propensity to save and tax-burden on the one hand and national income on the other. Instead of „increase of the tax-burden" read: „upward shift of the tax-function".

From a monetary point of view the increasing course of the two functions has a stabilising effect. The „leak through savings" and the „leak through taxes" are reduced by it when the national income decreases, and the leaks increase when the national income increases.

7

In the above remarks attention was drawn to the monetary consequences of a variation of the tax-burden. Through an increase of the taxburden the national income is not only affected by the reduction of the effective demand, but also in another way, viz.

[4]) We remind readers that in these remarks we are only discussing the incometax.

via the reduction of economic incentives. The investments especially will be reduced by this, because an upward shift of the tax-function shifts the risk of investing (in the sense of the business-man's expected frequence-distribution of good and bad chances) to the business-man's disadvantage. To a certain extent there is here a counterpart of the „paradox of saving": an upward shift of the saving-function, via a reduced demand for consumers' goods, may also lead to a diminished chance of profit for new investments. Just as a too great propensity to save may thus in the long run lead to a reduction instead of to an increase of the volume of savings, in the same way a too great tax-burden may lead to a reduction instead of to an increase of the tax-revenue. Here too the theory of public finance and the theory of saving have an analogous element.

CONCLUSION

These remarks are already sufficient to warrant the conclusion that a considerable measure of symmetry is possible between the theory of public finance and the theory of saving, resulting from the common aspects of saving and tax-paying. Both saving and tax-paying are to be considered in the first instance as a deduction from the income left over for consumers' expenses, a view which is especially in accordance with the post-Keynesian analysis. By applying the latter to taxation several of its facets appear somewhat more clearly. This obtains ecpecially for the „leak through taxation", the fact that in spite of a more or less balancing budget taxation can nevertheless have a deflationary effect and the stabilising influence of progression of the income-tax.

LA THEORIE DES FINANCES PUBLIQUES ET LA THEORIE DE L'EPARGNE

RÉSUMÉ

Il existe une grande part d'analogie entre la théorie des finances publiques et la théorie de l'épargne. Ceci provient du fait, que les impôts peuvent être considérés comme déductions du montant en argent dépensé pour les biens de consommation. C'est pour cette raison que la théorie post-Keynésienne de l'épargne peut être appliquée à l'imposition.

Pour mieux faire ressortir l'analogie dont il est question, la notion de „charge fiscale" doit être comprise comme analogue de la notion de „propension à l'épargne". En adoptant une vitesse de réaction infiniment grande du mécanisme économique — comme l'a fait Keynes — on arrive à la conclusion, que le budget est équilibré quelque soit le montant de dépenses d'Etat donné. Cette thèse singulière est le pendant du théorème $S = I$.

De même que les post-Keynésiens ont élaboré le théorème $S = I$ en une théorie de l'épargne plus exacte que l'orthodoxie-Keynésienne, en introduisant des conceptions plus réalistes de l'élément temps, on peut remanier la thèse d'un budget toujours équilibré pour arriver à une théorie post-Keynésienne de l'imposition. Dans ce cas il est inadmissible, comme le faisait Keynes à propos des investissements, de partir des dépenses d'Etat qui sont indépendantes de la charge fiscale. Il appert, qu'une influence déflationniste peut avoir son point de départ dans l'accroissement d'une charge fiscale, même si le gouvernement émet de nouveau les moyens résorbés par l'impôt. Dans cet ordre d'idées le phénomène de „fuite de l'imposition" peut être mieux mis en valeur que ne l'ont fait des publications récentes.

On peut constater encore d'autres analogies entre la théorie de l'épargne et la théorie de l'imposition „Le paradox de l'épargne" et la progression de l'impôt sur le revenu (analogue au „fundamental psychological law" de Keynes) sont considérés plus spécialement.

LA PSYCHOLOGIE DU CONTRIBUABLE FRANCAIS

PAR ROGER GIRAUDEAU

chargé de conférences à la Faculté de Droit de Paris

Les finances publiques nous présentent, aujourd'hui, un cas d'accord parfait entre les nécessités de la *théorie* et celles de la *pratique*. Nous allons voir, en effet, sur l'exemple français, que des raisons tant *pratiques* que théoriques militent en faveur d'une étude de la psychologie du Contribuable.

Nous voyons d'abord que les théoriciens des Finances, pour des motifs uniquement scientifiques, se rejoignent dans l'étude psychologique *du sujet* fiscal et même du sujet fiscal de leur pays.

Que l'étude *psychologique* du sujet fiscal soit la première démarche de cette nouvelle science qu'on appelle l'économie financière s'explique en considérant *son origine et son domaine*.

En premier lieu, l'économie financière emprunte son caractère psychologique à l'économie politique dont elle s'est détachée. Et pour, préciser davantage, nous dirons qu'elle a gardé la conception de la psychologie qu'avaient les économistes à l'époque toute récente de sa séparation. Car, si l'économie politique a toujours eu une base psychologique, cette *base* s'est modifiée au cours des temps.

Les *classiques* se référaient implicitement à une certaine structure mentale qu'avaient donné *Condillac et Bentham*. Ainsi leur thèse du salaire naturel repose sur cette donnée psychologique que l'homme répugne à quitter un niveau de vie coutumier. Cette psychologie restait volontairement très simple. Comme les classiques partirent de rien, ils creusèrent les fondations, dressèrent la charpente et laissèrent aux suivants le soin du détail.

Le premier raffinement psychologique vint aussi étrange que cela paraisse, des *mathématiciens*. C'est en effet l'école mathématico-psychologique de Herbart qui inventa le concept de dose de plaisir et de peine préparant ainsi les développements psychologiques du *marginalisme;* mais la psychologie marginaliste restait excessivement utilitaire et rationnelle. Elle sucita donc la même réaction historienne que sa devancière, la *psychologie inductive* des économistes du 20°

siècle. Cette psychologie et, non pas une autre, a passé à l'économie financière de notre époque.

Il était d'ailleurs nécessaire aux économistes financiers d'adopter une psychologie expérimentale parce que leur science se définit comme l'étude des relations pécuniaires entre 2 entités: *l'individu et l'Etat*. L'Agent, la personne humaine a donc pour eux une importance qu'elle n'a pas forcément pour l'économie pure. La définition de l'économie politique, science des richesses — laisse dans le doute la prépondérance de l'individu, on peut penser à l'étude d'une richesse *sociale* qui ne s'attacherait pas plus à l'homme individuel que la physique newtonienne à la planéte isolée. Mais le domaine de l'économie financière, c'est la relation entre un patrimoine isolé et l'Etat; il est impossible de faire abstraction des particularités de chacun de ces patrimoines amputés d'une part et protégés de l'autre.

En somme, l'économie financière s'intéresse essentiellement au sujet fiscal ou, en d'autres termes, au comportement de l'individu en face du poids des charges publiques.

Il est vrai que ce comportement peut être et a été étudié de différentes façons. Les théoriciens italiens des finances publiques, à la fin du siècle dernier l'ont étudié en fonction de la psychologie marginaliste. Un certain équilibre d'effort et de peine est troublé par l'intervention de l'impôt et cède la place à un nouvel équilibre d'effort et de peine. Mais, cette analyse a perdu son prestige en même temps que le marginalisme ancien. Elle impliquait, par ailleurs, une subordination du *financier* à *l'économique* qui paraît excessive à une époque d'interventionnisme comme la nôtre. Lorsque l'économie financière s'est constituée en domaine propre, avec l'étude du *sujet fiscal* et non plus *d'un sujet économique* soumis à l'impôt au même titre qu'à un changement de goût de son co-échangiste, elle n'a eu garde de retourner à cette psychologie, 100 % hédoniste et elle a choisi la psychologie inductive des économistes post-marginalistes.

Ce n'est d'ailleurs pas seulement un souci de précision plus grande qui a fait préférer la psychologie inductive par les économistes financiers comme par les économistes purs contemporains. La psychologie inductive est, en effet, la méthode normale pour connaître le sujet fiscal d'un pays déterminé, et, c'est cet individu d'une nation donnée auquel les économistes financiers voulurent s'intéresser. Ils furent guidés dans ce choix par deux considérations, d'importance inégale toutefois. On peut d'abord penser qu'ils suivirent l'exemple des plus ardents de leurs voisins les théoriciens de l'économie politique. Depuis la guerre de 1914 l'économie libérale et internationale a disparu, les économies dirigées et autarciques sont nées. Certains théoriciens ont refusé de faire passer l'économie nationale au Ier

plan: la nation, disent-ils, a toujours eu une certaine importance pour les économies et, comme la science doit toujours s'attacher à ce qu'il y a de plus général, la guerre de 1914 ne mérite pas d'entrainer une révolution scientifique. Mais, d'autres théoriciens, aussi nombreux déclarent qu'on peut, aujourd'hui, parler d'une économie politique française, d'une économie politique anglaise, et que les *caractères nationaux* des phénomènes économiques sont aujourd'hui plus importants que *leurs caractères universels;* les économistes financiers ont suivi, dans l'ensemble, cette seconde catégorie, un peu par goût du neuf, mais, surtout à cause de la nature même de leur discipline.

Du moment que leur domaine est la relation d'invidu à Etat, cela signifie que le degré d'abstraction auquel ils se placent est normalement moins élevé que celui de l'économie pure. L'interventionisme de l'Etat est différent par son ampleur et par ses modes d'un pays à un autre, infiniment plus que les types d'entreprises ou le comportement des vendeurs. Ainsi, le système fiscal d'un certain pays est normalement au centre des préoccupations de l'économie financière, de même que le courtier qui participe à un marché mondial est étudié par l'économie politique.

On n'a donc pas le droit de taxer les économistes financiers français de particularisme lorsqu'ils mettent en vedette la psychologie du contribuable de leur pays. Mais, il est certain que leur effort aura l'approbation des hommes d'Etat qui se préoccupent non des progrès de la science, mais des besoins pratiques.

Les finances publiques françaises sont, en effet, compromises aujourd'hui, par la rencontre de 2 phénomènes. Le premier est l'importance — en termes absolus — des charges publiques. La France a subi une guerre sur son territoire alors que son outillage national était déjà vieux ou désuet, elle doit donc consentir un double effort de reconstruction et de modernisation. Cet effort nouveau s'ajoute à l'effort que demande traditionellement le service de la dette dans un vieux pays et à celui que réclament les services sociaux dans un pays démocratique.

En outre, l'économie française se trouve, du fait de la guerre, dans un état de régression par rapport à 1939. Il faut compter, en effet, non seulement qu'une partie de la main d'oeuvre et de l'outillage a disparu, mais que le progrès s'est arrêté pendant l'occupation. Il en résulte que la productivité est dans l'ensemble, moindre aujourd'hui qu'il y a 10 ans. L'assiette des recettes publiques se trouve donc dangereusement rétrécie. A cause de ces charges, le Français est plus imposé qu'il ne l'a jamais été. Les journalistes de l'opposition parlent de successifs „tours de vis" et, les économistes de pression fiscale. Disons simplement que le contribuable

a le sentiment que cette innovation déplaisante est une injustice, et il réagit avec une *extrême hostilité* à toute demande du Fisc. Et, la lourdeur des impositions supplémentaires contribue à donner à ces problèmes fiscaux une acuité qu'ils n'avaient pas autrefois quand les besoins publics étant limités, l'impôt était d'un poids raisonnable.

La réaction défavorable du contribuable français peut mettre en péril l'existence même de l'Etat, car, ou bien l'Etat cédant à des solutions de facilité esquive l'imposition immédiate par l'inflation, et, l'inflation est un danger social et politique, ou bien, l'Etat outre passant cette réaction, le contribuable suscite un désordre politique pour briser la machine gouvernementale.

Mais, il faut considérer, d'autre part, que le contribuable est un être complexe, non purement rationnel, et non complètement informé. Sa réaction ne vient donc pas du rapport évident qu'il établirait entre une *charge* et un *revenu* connus. Elle est, dans une large mesure, imprévisible et influençable. Dans ces conditions, l'étude de la psychologie du contribuable français comporte 2 points principaux.

Il faut connaître d'abord les éléments de la réaction de ce contribuable, afin de prévoir l'attitude qu'il adoptera en présence d'un changement de fiscalité.

Il faut connaître, ensuite, les *correctifs* de cette réaction afin de savoir comment lui faire supporter une aggravation d'imposition.

Cette étude nous obligera tantôt à suivre les disciples d'Antonio de Viti de Marco pour qui le phénomène financier fait partie intégrante du phénomène économique général, tantôt à évoluer aux côtés des disciples de Pareto qui considèrent, au contraire l'activité financière comme essentiellement politique.

Nous étudierons tour à tour;

l'analyse de la réaction du contribuable français;

la thérapeutique de cette réaction.

L'ANALYSE DE LA REACTION DU CONTRIBUABLE FRANCAIS

L'énormité des besoins actuels de l'Etat oblige à faire appel à une sorte de *collaboration* du contribuable; mais, celle-ci n'est possible que grâce à une connaissance exacte des réactions fiscales des individus eux-mêmes. De plus, il convient de pouvoir expliquer les *motifs* de ces réactions individuelles. Nous examinerons donc, tour à tour:

La constatation des faits et, dans une sorte de théorie positive;

leur interprétation.

A - *La constatation des faits:*

L'analyse de la réaction du contribuable français peut être effec-

tuée d'une façon directe par des *sondages d'opinion,* ou par une longue pratique administrative, elle peut aussi être déduite de tout un faisceau de faits qui mesurent cette psychologie de résistance.

I - *La constatation directe:*

a. sondages d'opinion;

Ce procédé — d'ailleurs perfectible — a une base scientifique; il peut rendre de grands services à l'Economie financière, dont il constitue une des seules références concrètes. A l'étranger, notamment, ce procédé est d'un usage courant. En France *l'Institut Français d'opinion Publique* a procédé notamment en Février — Mars 1948 à une consultation fiscale du public français. Les 2 questions suivantes étaient posées:

Savez-vous combien vous avez personnellement payé d'impôt en 1947?

Estimez-vous que la catégorie à laquelle vous appartenez est la plus imposée, la moins imposée ou dans la moyenne?

Le dépouillement des réponses reçues a montré, tout d'abord, que que les questions financières et surtout les questions fiscales sont difficiles à traiter part la voie du sondage. Car beaucoup d'individus, soit par *prudence* soit par *méfiance* s'abstiennent de se prononcer correctement.

Par ailleurs, les renseignements quantitatifs sur l'impôt acquitté en 1947 s'avèrent inférieurs à la *réalité,* car la plupart des contribuables n'ont pensé qu'à l'ancien impôt général sur le revenu. Ceci révèle d'une part une certaine ignorance. (les réponses les plus exactes se situant dans les tranches les plus imposées) et d'autre part, une *tendance* certaine à ne considérer, en général, comme impôts que les impôts directs à l'exclusion des impôts de consommation et notamment des taxes sur le chiffre d'affaires dont le poids est pourtant, en France, très élevé, à l'exclusion aussi des *impôts locaux.*

La seconde question posée, à savoir si le contribuable appartenait à une catégorie trop, pas assez ou moyennement imposée, a montré qu'une notable proportion des individus, même parmi ceux qui déclarent avoir payé moins de 1.000 Frs d'impôt en 1947 se classent dans la catégorie la plus *imposée.* Ainsi, s'affirme cette position-clé du contribuable français qui pense faire constamment figure de martyr *fiscal.* L'examen par catégories montre notamment que (97 %) des commerçants et industriels s'estiment trop imposés; il s'agit pourtant de contribuables chez qui *existe une fraude relativement importante* et chez qui aussi l'habitude du transfert de la charge fiscale même directe est une habitude généralement suivie.

Les salariés publics et privés s'estiment aussi trop lourdement

imposés, ce qui parait plus vraisemblable, la dissimulation étant ici extrêmement faible. Pourtant, une large exonération de base (96.000 Frs en 1948) a placé, un certain nombre d'ouvriers aux environ du minimum vital, mais, ceux-ci ont constamment l'impression d'être exploités en matière fiscale comme dans tous les autres domaines.

Les paysans groupe social extrêmement favorisé, et toujours enfant chéri du législateur, s'estinent aussi (35 %) surimposés; cette impression vient de leur habitude à la position fiscale d'avant guerre qui était encore meilleure que celle de maintenent.

Enfin, *les* membres des *professions libérales* où l'abstentionnisme a régné profondément (42 %) s'estiment plutôt trop imposés que trop peu [1]).

Ce sondage récent de l'opinion française prouve que le contribuable est à concurrence de 80 % ignorant de toute *information fiscale*. La prédominance numérique des individus peu rationels est incontestable, car la charge *ressentie* (pression psychologique) est souvent très différente de la *charge réelle* (ou pression mathématique).

Le Français apparaît plus rationnel cependant que l'habitant de l'Europe Centrale mais moins que l'anglo-saxon. Les individus les plus *évolués se montrant les mieux renseignés.*

La méthode des sondages d'opinion peut donc en France donner de bons résultats, mais, à condition de provoquer des enquêtes nouvelles notamment quant au choix des *systèmes fiscaux, ou de la prédominance des impôts directs ou des impôts* de consommation; cet élargissement des sondages premettrait ainsi de mieux connaître l'exacte psychologie du contribuable français.

B - *Pratique administrative:*

Des renseignements de ler ordre sur l'attitude subjective *du contribuable français peuvent aussi être fournis par la pratique administrative des agents des régles financières.* Il s'agit là, en réalité, de sondages journaliers extrêmement étendus et à l'occasion desquels, le personnel fiscal peut comparer le chiffre de l'impôt dû avec l'impression que celui ci produit chez tel redevable bien déterminé. D'ailleurs, cette pratique administrative confirme *au moins* les résultats des sondages d'opinion effectués. Le contribuable français *résiste à l'impôt, il s'estime trop imposé,* et le personnel fiscal n'est pour lui qu'un *groupe ennemi* qui le comprend pas et qui l'ignore.

II - *La constatation indirecte.*

L'attitude subjective du contribuable français peut donc être

[1]) Cf. L'article récent de M. le Professeur Reynaud sur la psychologie du contribuable parue dans la revue de science et de législation financières.

connue en quelque sorte, par des référendums fiscaux malheureusement restreints; d'un autre côte, l'examen *objectif* d'un certain nombre d'éléments indirects de constatation va nous montrer comment se manifeste cette psychologie de résistance du contribuable français ainsi que la façon dont il en a été tenu compte.

Cette constatation indirecte de la psychologie va se mesurer:

du côté gouvernemental par l'écart souvent sensible ontre le montant des besoins de l'Etat et celui de ses ressources fiscales; l'ensemble des besoins du public n'étant normalement pas couvert par l'impôt seul.

du côte individuel par le fait que les recouvrements fiscaux seront presque toujours inférieurs aux évaluations budgétaires, tous *les impôts n'ayant pas le rendement attendu.*

*

A l'époque actuelle, la technique financière subit le contre coup de la conception du dirigisme financier. L'Etat tout puissant fait triompher le principe de la préséance des dépenses sur les recettes, il ne se préoccupera qu'en second lieu de la *mobilisation des recettes* et le principe de l'équilibre budgétaire est parfois sacrifié *au départ.*

En effet, par crainte d'une réaction trop bruyante du contribuable, l'Etat hésite à augmenter le taux de certains impôts ou à créer des ressources fiscales nouvelles; l'impôt ne suffisant plus à faire face aux dépenses publiques, on recourt:

à l'emprunt

et à l'inflation.

A *l'emprunt* tout d'abord, et ceci s'est manifesté notamment durant la dernière période de guerre. En effet, du 31 août 1939 au 31 Décembre 1944, la France a dépensé un total de 1.960 milliards de francs, l'impôt ne couvrant que 30 % de ce chiffre et *l'emprunt* 47 %. L'effort fiscal de la France, durant cette période a donc été, comme en 1914—1918, très insuffisant. Il est vrai que la Nation était alors peu à peu privée de sa substance et qu'un marché parallèle éternellement impuni étendait peu à peu son activité à toutes les structures.

Les hostilités terminées, cette insuffisance de l'impôt normal a continué à se manifester dans les budgets d'après guerre. En 1949, l'emprunt a apporté quelques 107 milliards de français d'argent frais à l'Etat, sans le secours desquels il eut fallu augmenter certaines recettes ou réduire un certain nombre de dépenses.

En 1948, le prélèvement Mayer avait dû venir lui aussi, ultérieurement accompagné de l'augmentation de Septembre, améliorer le débit des recettes normales de l'Etat.

Les dépenses publiques ont donc une tendance certaine à ne plus être couvertes normalement par *l'impôt* seul, l'emprunt l'accompagne donc. Et ceci, en même temps que de trop hâtives nationalisations transfèrent à l'Etat la responsabilité des investissements, lient au crédit public le financement des travaux industriels, réduisent l'*incitation* à l'épargne individuelle, en d'autres termes accèlèrent l'évolution vers les formes d'épargne *forcées* et *collectives*.

Et ce recours à l'emprunt, visant à transférer à des générations utures la charge de grands travaux actuels, par exemple paraît d'ailleurs en partie erroné. On ne construit en effet qu'avec des hommes *vivants* et des matériaux *existant;* les moyens de production sont donc, quelque soit le mode de financement adopté, *prélevés sur les ressources actuelles de la Nation.*

Quand l'emprunt ne suffit plus, on fait appel à *l'inflation*. Une quantité supplémentaire de moyens monétaires étant peu à peu mis à la disposition du public sans que le volume des biens disponibles s'accroisse corrélativement.

C'est ainsi que 23 % des dépenses de guerre de la France ont été, en fait, couvertes par des avances de la banque d'émission.

Après la guerre, cependant, la France a cherché à lutter contre l'inflation, l'opèration de M. Pleven n'ayant pu suffisamment la canaliser, on s'est attaqué au problème de l'équilibre budgétaire par des moyens plus sévères. L'assainissement financier ne saurait, en effet, être réalisé qu'à une double condition:

— toutes les dépenses ordinaires doivent figurer au budget *ordinaire.*

— et ces dépenses doivent être couvertes par des recettes normales.

C'était l'A.B.C. des finances traditionnelles. La résistance du contribuable à empéché la France d'y revenir complétement jusqu'à ce jour.

Et, par malheur, cette résistance a une autre conséquence; les recouvrements s'avèrent inférieurs aux évaluations budgétaires.

*

Tous les impôts n'auront pas le rendement escompté [1]), en raison:

— de la fraude fiscale;

— de l'évasion fiscale;

— de l'octroi de remises, modérations ou délais.

2) Pour une étude sur un plan plus général, des différenees qui surviennent entre les rendements examptés et le rendements effectifs (et des déséquilibres qui en résultent en matéré budgétaire), cf *Gildas Lenoan* „Pression fiscale et rendements" (contribution à l'etude de l'elasticité des rendements. Thèse Paris 1949.

I - *La fraude fiscale*

Le domaine particulier de la fraude, dont ne retrouve aucune définition en droit français, est bien le droit fiscal. En effet la fraude est née avec l'impôt lui-même et l'a depuis accompagné, ce sont là 2 faits intimement liés comme la face et le revers d'une même médaille.

On peut dire *qu'en fait* la fraude fiscale est toute machination en vue de se soustraine soit à *l'assiette,* soit au *paiement* de tel impôt déterminé.

Le contribuable français, frondeur né, est naturellement poussé vers la fraude d'une façon instinctive. On peut trouver à cet état d'esprit différentes raisons tant d'ordre *psychologique* que *technique* ou *politique.*

Des raisons psychologiques d'abord: Le Français est un insoumis naturel. Les Alsaciens Lorrains apparaissent cependant beaucoup plus consciencieux à l'égard de l'impôt que les autres Français, qui ne voulent pas être *dupes* en versant au Trésor des sommes que d'autres, placés dans les mêmes conditions n'eussent pas payées. En Angleterre, au contraire, la fraude fiscale est considérée comme une *inélégance.*

Par ailleurs, les incessantes modifications de la *technique fiscale* placent le contribuable dans l'indécision, et, dans le doute, il ne paie pas.

Enfin, à ces raisons tant psychologiques que techniques, viennent s'ajouter, *des raisons politiques.* En effet, en économie dirigée, l'impôt abandonne sa neutralité à plusieurs égards; il continue de procurer des ressources à l'Etat, mais il permet aussi de modifier la *répartition des revenus.*

Le désir de fraude ne peut donc que se trouver encouragé, du fait que l'impôt est ainsi dévié de sa *fonction propre.* En faisant sortir l'impôt de la neutralité, en le transforment en instrument de lutte économique ou sociale, le contribuable ne verra plus dans la fraude que le moyen de combattre les fins poursuivies et les idéologies qui les inspirent et qu'il ne partage pas. *La fraude sera ici pour lui sa forme d'opposition politique.*

Enfin, la fraude fiscale est d'autant plus étendue qu'elle paie plus en raison de certains taux d'impôts trop élevés. Par ailleurs, elle est facilitée en quelque sorte par le manque de personnel des Régies financières françaises qui ne disposent guère que de leurs effectifs d'avant 1914; les vérifications s'amenuisent et la fraude s'étend; (paradoxe français). A l'heure actuelle et pour tous les impôts on peut la chiffrer à quelques 250 milliards par an; souhaitons que l'institution récente du *casier fiscal* matérialise les espoirs qu'il a fait naître.

*

II - *L'Evasion Fiscale*

Si la fraude fiscale est illicite, sournoise, l'évasion fiscale apparaît comme une sorte de matérialisation de l'esprit pratique du français. En face d'un texte mal construit, serrant la réalité économique d'une façon trop lâche, l'évasion fiscale peut se définir (en dehors de l'évasion légitime qui consiste à ne point user de l'objet taxé), comme le fait de profiter d'un texte insuffisamment au point pour s'affranchir de l'impôt en se plaçant dans une position exonérée. Cette esquive est facilitée:

— d'un côté, par l'existence d'une multitude *d'agents d'affaires* qui conseillent aux redevables de ne pas payer, la commission exigée étant d'ailleurs, souvent, supérieure à l'impôt en litige.

— d'un autre côte, par les interventions journalières de parlementaires sollicitant souvent pour leurs électeurs une interprétation administrative spéciale.

III - *Octroi de Remises, modérations ou délais:*

L'impôt étant assis, il reste à le faire entrer dans les caisses du Trésor; quelquefois, *en présence d'une imposition dont il ne conteste pas la régularité,* le contribuable invoque la difficulté qu'il a à la payer et en demande la suppression complète (remise) ou la diminution (modération) pour des raisons qui tiennent plus à *l'humanité* et à la *bienfaisance* qu'à la justice.

Ces demandes portent presqu'uniquement sur les impôts directs, l'Administration des Contributions Indirectes en accordant pour ainsi dire pas en matière de taxes sur le chiffre d'affaires en raison de leur caractère éminemment récupérable. Ces demandes contribuent, chaque année, à abaisser notablement le rendement des impôts, les périodes de dépressions étant, en général, les plus favorables.

Par ailleurs, des délais peuvent être accordès aux contribuables dans la gêne; mais souvent, notamment en raison de la faiblesse de taux de l'intérêt de retard (1 % jusqu'au 31 Décembre 1948, et par mois de retard en matière de Taxes sur le chiffre d'affaires), les gros redevables avaient un avantage marqué à payer en retard pour utiliser, ailleurs, leur argent plus fructueusement. Les modifications fiscales de fin 1948 en élevant notablement le taux de cet intérêt ont modifié cet état de choses. Malheureusement, plus les délais sont largement accordés, plus les restes à recouvrer augmentent au fur et à mesure ou croissent les faillites.

*

B - *l'Interprétation des faits: (Théorie positive)*

Les faits confirment donc ce qu'avaient laissé prévoir d'une part les sondages d'opinion, d'autre part la pratique administrative: le

contribuable français éprouve vis-à-vis de l'impôt une *répugnance instinctive,* au lieu de modifier son activité économique en tenant compte de la charge nouvelle qui pèse sur lui, et de reviser ses prestations de travail, ses investissements de capitaux, ses dépenses, il préfère notamment se soustraire illégalement à l'impôt par la fraude. Si ce désir n'est pas satisfait, il essaiera d'obtenir la remise de son imposition ou encore des délais pour s'en acquitter. Tout ceci malheureusement se traduit par un amenuisement des recettes fiscales. Nous allons maintenant examiner, si à travers l'interprétation des faits, il est possible d'élaborer une *théorie positive* de cette psychologie du contribuable français et d'indiquer les facteurs qui l'ont provoquée.

L'explication de la réaction du contribuable français que nous venons d'analyser dans *ses manifestations* peut être fournie par un certain nombre de facteurs tantot l'eniques que *politiques, économiques ou financiers.*

Ethniquement, le Français apparaît comme indiscipliné, frondeur, amoureux de ce qu'il n'a pas et critiquant ce qu'il possède.

Généreux, le Français, l'est, la période de guerre 1939—1945 l'a vu, maintes fois, envoyer à l'Etat des dons volontaires importants. La paix revenue, il suffit que la machine administrative le presse pour qu'il se cabre. On a pu dire de lui qu'il possédait du *patriotisme* par *saccades* et du *civisme* jamais. Le Français manquerait donc — à l'inverse de l'anglais par exemple — d'une sorte de foi dans les destinées de son pays; et cette particularité expliquerait son manque de réceptivité *aux réalités fiscales.*

Au point de vue politique, par ailleurs, la France est une *démocratie* où la puissance de l'électeur est généralement respectée. Aussi, en présence d'un nouvel impôt, ou de l'augmentatien du taux d'une ancienne taxe, le contribuable alerte-t-il rapidement ses représentants au Parlement en vue d'obtenir, grâce à eux, un retour sur la majoration intervenue ou, tout au moins, un aménagement qui lui soit favorable.

Dans le domaine économique, les facteurs qui ont pu agir sur le contribuable français ont été notamment: — la structure nouvelle du *capitalisme — et l'évolution de la conjoncture.*

a. La structure nouvelle du capitalisme

La naissance de l'économie dirigée a été notamment marquée par le passage du capitalisme de *petites unités et de concurrence au capitalisme de grandes unités ou de monopole.* Par ailleurs, si nous passons du patronat à la main d'oeuvre, le 19ème et le 20ème siècles nous ont fait assister à un autre changement dont les consé-

quences économique et sociales sont énormes. C'est la *substitution au travailleur isolé d'une classe ouvrière organisée.*

Ainsi, cette résistance à l'impôt moins possible à titre isolé a été facilitée par la naissance de ces groupes tant *économiques* que *sociaux* ou *syndicaux voire même politiques.* Aujourd'hui, par exemple, la Confédération Générale de l'Agriculture, la Confédération Générale du Travail, la Confédération Générale du Patronat Français ou la C.F.T.C. sont des forces immenses avec lesquelles il faut compter, au même titre d'ailleurs qu'avec les Chambres de Commerce ou de Métiers, ou l'ordre des Avocats. *L'union a donc ici fait la force contre l'impôt.*

b. l'évolution de la conjoncture:

L'évolution de la conjoncture elle-même agit sur le psychologie du contribuable français. En période d'essor, les impôts de consommation sont facilement rejetés par le contribuable; il en est de même de l'impôt direct notamment en raison de la pratique du forfait et des acomptes provisionnels.

En période d'inflation, le rejet est encore plus facile. Au contraire, en période de dépression ces phénomènes se renversent, ou tout au moins, deviennent plus difficiles.

Enfin 2 facteurs d'ordre financier ceux-là — sculptent aussi une certaine physionomie à la réaction du contribuable français — Ce sont:

La pression fiscale mathématique
et la structure du système fiscal

La pression fiscale mathématique, chiffrée d'après le calcul du prélèvement fiscal en égard au revenu d'un individu agit comme une sorte de stimulant et entraîne avec elle une modification corrélative de l'impression ressentie ou pression fiscale psychologique.

La structure même d'un système fiscal n'est pas étrangère à la nature de la réaction d'un individu. En France notamment, où une partie de plus en plus importante est demandée aux impôts de consommation (Taxes sur le chiffre d'affaires notamment) la pression fiscale retentit moins chez les contribuables qu'en des pays comme la Grande Bretagne où 65 % à 70 % sont normalement demandés à l'impôt direct (income tax et surtax).

*

Tel sont donc les facteurs de la psychologie du contribuable français. *Ce dernier résiste à l'impôt,* il alerte d'abord ses représentants au Parlement, tente de se soustraire à l'impôt par la fraude,

essaie de le rejeter sur un tiers et ce n'est qu'après cela souvent, que contraint et forcé il modifie son activité économique.

Aux Etats Unis, au contraire, des sondages d'opinion ont montré qu'en 1944 — 90 % des américains considéraient le taux des impôts équitable; cette proportion est cependant descendue à 85 % en 1946 et 62 % en 1948.

En Angleterre, un sondage effectué en Décembre 1948 a révélé qu'en cas de dégrèvement possible, à peine 50 % des titulaires de revenus élévés, pourtant durement amputés, préféraient un adoucissement de l'income tax et la surtax à une diminution des impôts de consommation. Le civisme fiscal anglo-saxon n'est donc pas un vain mot.

L'expérience actuelle nous apprend que les budgets s'accroissent toujours, cependant une barrière limite le recours à l'impôt. *C'est la résistance du revenu national.*

En France, en 1913, les dépenses publiques (6 milliards de francs) représentaient 17 % du Revenu National (36 milliards de francs); en 1940 elles représentent 21 %. En Angleterre, cette proportion s'est élevée à 40 % en 1945 et à 36 % en 1946; Aux Etats Unis à 34 % en 1945.

La France apparaît donc relativement moins imposée que d'autres nations et il est d'autant moins question de réduire la charge fiscale que de 1945 à 1949 une certaine partie des ressources budgétaires françaises a été fournie par 2 catégories de recettes éphémères qui s'apprêtent à quitter bientôt l'arène fiscale:

— l'impôt de solidarité Nationale et

— la confiscation des profits illicites.

Il apparaîtrait donc possible, a priori, d'augmenter le sacrifice fiscal imposé aux Français; cependant une telle opération postule une neutralisation ou tout au moins une atténuation de la réaction du contribuable.

LA THERAPEUTIQUE DE LA PSYCHOLOGIE DU CONTRIBUABLE FRANCAIS

Nous avons laissé notre contribuable français avec sa tendance instinctive de résistance à l'impôt, son habitude systématique de fraude et de rejet. Il est bien évident que tout réformateur devra tenir compte de ces réalités s'il veut que son oeuvre dure. Une double serie d'efforts semble donc possible; l'une plus facile, aux résultats plus éphémères sans nul doute; l'autre plus réaliste, et capable, par là même d'assurer à la Nation *son plein emploi fiscal.*

I - *Les fausses promesses d'une solution facile*

En matière fiscale comme en d'autres domaines, le Français est un éternel impatient; il est donc inévitablement attiré par les solutions les plus faciles inspirées par les évènements du jour, de plus, le désir de satisfaire l'électeur contribuable, pousse sans cesse le gouvernement à adopter un système fiscal à forte charpente d'impôt de consommation. Enfin, on charche à provoquer la rentrée rapide des fonds àfin de raccourcir la période d'expectative du contribuable.

A - *Pratique des décisions de circonstance*

Il est curieux de constater combien la France de tout temps a cherché à pratiquer une politique fiscale à la petite semaine; replâtrant au lieu de reconstruire. Il faut d'ailleurs reconnaître que la puissance des groupes [3]) n'est pas étrangère à de tels procédés; contentons-nous de quelques exemples:

1. en 1936, le gouvernement, après avoir élaboré une bonne quarantaine de taxe uniques à la production, portant sur des matières imposables diversement définies et les frappant de taux différents, créa la taxe à la production pour satisfaire l'opinion *industrielle et commerciale* qui ne voulait plus du système de la taxe sur le chiffre d'affaires type 1920.

2. En septembre 1948, les pouvoirs publics désirant *à la fois* donner un supplément sensible de rémunération aux salariés et aux fonctionnaires et ne pas mécontenter l'opinion publique — suspendirent la perception de l'impôt sur les traitements et salaires — Cette décision d'ailleurs fut le signe de l'immense faiblesse d'un gouvernement ignorant qu'il convient parfois de braver l'impopularité pour le bien du pays.

3. Enfin en 1949, alors que depuis 15 jours, à peine les denrées agricoles commençaient à baisser à la production, l'Assemblée Nationale dans une unanimité aussi rare que touchante (600 voix contre O) s'est engagée formellement à étudier spécialement le cas fiscal des professions agricoles.

Ce désir était inoportun, car:

— depuis 10 ans la classe rurale est sous imposée eu égard de son revenu,

— et la réforme fiscale de décembre 1948 prévoit que le revenu des professions agricoles sera surtout calculé à l'avenir sur la base des rendements moyens à l'hectare.

Enfin, la liste élastique des diverses exenérations fiscales n'est que le reflet de toute une série de marchandages. Une telle politique

---

[3]) Cf. Gildas Lenoan (op-cité-page 89).

faite d'incessantes modifications fiscales empêche la mise en place correcte d'un impôt; elle dénote une impatience qui risque de briser tout effort constructif et montre qu'on n'a pas le courage d'attendre les résultats des dispositions en vigueur.

B - *Généralisation des impôts de consommation*

Le Gouvernement français fait constamment preuve d'une certaine paresse mentale quand il s'agit d'élaborer un plan fiscal cohérent; d'autre part, il connait bien la résistance du contribuable français à l'impôt direct; il va donc être poussé à demander une part de plus en plus grande de ses ressources budgétaires normales aux impôts de consommation et notamment aux taxes sur le chiffre d'affaires.

En effet, celles-ci ont, en 1948, rapporté 370 Milliards au Trésor et figurent au budget de 1949, pour 520 milliards [4]). Si on ajoute à ce chiffre le produit des autres impôts de consommation (vins, alcool, douane) en voit que la France demandera cette année de 650 à 700 milliard à cette catégorie d'impôts sur 1.250 Milliards de recettes au total.

Mais si les taxes sur le chiffre d'affaires sont productives en période d'essor ou d'inflation, ces impôts, se tassent dès le ralentissement des affaires.

Une telle tactique fiscale est, de plus blâmable car:

— Ces impôts ne peuvent être au maximum que proportionnels, et ne répondent donc pas à l'idée d'égalité de sacrifice; de plus il défavorisent les pauvres et les familles nombreuses.

Cependant cet effet néfaste des impôts de consommation est aujourd'hui tempéré par les ristournes de sécurité sociale qui profitent proportionnellement davantage aux humbles qu'aux riches; il est vrai qu'alors se pose la question de l'extension de la notion de *contribuable.*

Une telle primauté donnée aux impôts de consommation comblerait cependant le contribuable français; en effet, l'allure de la psychologie de ce dernier en présence de l'impôt se caractèrise essentiellement par les démarches successives suivantes:

a) tout d'abord il cherche à ne pas payer l'impôt en maintenant ses consommations antérieures, en fraudant sans apporter de recette au Trésor, ou en suspendant à la rigueur l'exercice de l'activité imposée.

b) s'il paye l'impôt, il cherche à maintenir le volume de ses consom-

[4]) Auxquels il convient d'ajouter 75 Milliards au titre du financement des investivements, soit, au total 595 Milliards. En réalité les rendements ont dû étré superieurs à ce chiffre.

mations primitives en le rejetant sur un tiers grâce à son incorporation dans le prix d'une transaction.

c) en dernier seulement il paye l'impôt et réduit ses consommations en acceptant la limitation de son revenu et de son budget individuels ou maintient le volume de ses consommations par une augmentation de son activité pour regagner son niveau de vie antérieur.

Une telle psychologie se vérifie notamment dans la périede actuelle où toutes les classes sociales recherchent, avant toute chose, les maintien impossible de leur niveau de vie d'avant guerre.

En présence de l'impôt de consommation, le contribuable a done tendance à réduire sa consommation et à réaliser une évasion licite partielle. Il faut donc le contraindre à acquitter cet impôt; pour y parvenir, le seul moyen serait selon DE VITI de frapper d'un impôt général de consommation uniforme (10 % par exemple) tous les biens et services *sans aucune exemption:* le contribuable ne pourrait plus librement répartir son revenu ni se soustraire à l'impôt.

Cependant une telle hypothèse: bien que de conception facile pour un Etat comme le France qui donne de plus en plus une certaine prédominance aux taxes sur le chiffre d'affaires en raison, notamment de la facilité de leur collecte auprès des redevables et de l'absence de contact avec le consommateur, heurte la morale publique. En effet, il est un certain nombre de denrées de lère nécessité que l'impôt ne saurait frapper sans injustice. Cette tare permet à elle seule, de penser que la généralisation d'impôts de consommation et son emploi en France comme unique source budgétaire est en elle-même mauvaise.

C - *Accélération de la rentrée de l'impôt*

Le Gouvernement Français, enfin, ajuste l'impôt à la formation du revenu, grâce à la pratique *du stoppage à la source et des acomptes provisionnels.*

Le stoppage à la source est évidemment le moyen brutal de vainere la résistance du contribuable. En Angleterre, pratiqué sur une large échelle il a permis — certaines années de faire rentrer jusqu'à 70 % de l'income tax, par ailleurs, le système anglais „pay as you earn" applicable aux revenus du travail, supprime le sens unique de l'impôt [5]). Epousant constamment le volume de la rémunération de l'ouvrier, ce système permet — écrit M. le Professeur Laufenburger — d'établir entre l'Etat et le contribuable *un compte*

[5]) Cf. a. L'impôt sur le revenu en Angleterre par M. le professeur Lhomme (1939);
b. l'impôt sur le revenu en Angleterre depuis to avec par M. le professeur LHomme (RSLF-1947).

courant réciproque; la déclaration point toujours sanctionnée par une dette d'impôt devient plus sincère. Enfin, l'intégration des prestations sociales permettait encore de renforcer l'efficacité de ce compte courant fiscal.

Le système des acomptes provisionnels accélère les rentrées de fonds mais facilite singulièrement — avec le forfait — le rejet de l'impôt même direct par le contribuable.

II - *Les resultats fèconds d'une solution constructive*

Le salut fiscal de la France en présence de cette psychologie spéciale du contribuable consiste à chercher une solution vraîmant constructive, solution qui demande cependant une sûre continuité d'action, *la tenacité* pour ne pas dire *de la férocité*. Nous examinerons tour à tour:

I - Les conditions de ce New-deal fiscal;
II - Les modalités concrètes de réalisation;
III - Les résultats qu'il convient d'en attendre.

I - *Les conditions de ce New deal fiscal*

Avant de réaliser concrètement un nouveau plan d'action fiscale, il faut en préparer le climat. Ce climat ne saurait d'ailleurs être favorable sans certaines conditions de météorologie fiscale réalisées grâce à la recherche conjointe dans tous les domaines, d'une atmosphère de *stabilité* et de *confiance*.

I - *Conditions de stabilité*

Les conditions de stabilité nécessaires doivent être recherchées en plusieurs demaines.

Dans le domaine de la législation fiscale, tout d'abord; en effet, la loi point de départ de chaque modification fiscale doit être stable, e'est la condition essentielle d'un rendement optimum; de plus, cette stabilité, seule permet la mise au point d'un impôt par les Administrations fiscales grâce à leurs circulaires internes. D'incessantes modifications de la législation, symbole de cette impatience française nuisent considérablement à la mise en place d'un impôt et à sa compréhension par le contribuable. *Il faut choisir sainement un* système fiscal cohérent s'y tenir. En effet si l'income taxe a pu glaner, en Angleterre, de 60 à 70 % des ressources budgétaires, c'est ce que c'est un impôt cohérent qui n'a reçu, depuis fort longtemps, que des retouches de détail, et de taux. Durant les hostilités, cet impôt a permis de financer une partie des dépenses de guerre bien plus importante qu' en France, par exemple.

Ansi que l'a écrit dans cette revue M. le Professeur C h r e t i e n, cette mobilité, cette complexité de la législation fiscale française

créée chez nous sorte de climat pathologique. Exemple: la France vient d'inaugurer le 1er Janvier 1949, une réforme fiscale qu'on assurait fondamentale et durable: le parlement, une fois de plus, a taillé là dedans au point de la rendre méconnaissable. Une pluie d'amendements élaborés au grè des intérêts électoraux que l'on désirait protéger est le signe indiscutable d'un mal bien français qui n'est peut être pas guérissable. Une réforme des moeurs parlementaires s'impose chez nous; la mise au point des lois de finances doit être le fait seul de l'exécutif orchestré par le Ministre der Finances. En Angleterre, le Chancelier de l'Echiquier est selon l'expression de M. de Professeur Laufenburger *l'horloger du régime.* Heureux pays plus libéral que cartésien!

Dans le demaine monétaire, la stabilité conseillera de fuir pareillement *l'inflation* qui bouleverse tout et nécessite un appel constant à des systèmes fiscaux insuffisamment agglomérés, et la déflation qui provoque l'étiage des recouvrements fiscaux alors que la généralité des dépenses publiques, s'avère psychologiquement incompressible.

Dans le domaine économique enfin: Le retour à une économie libre d'où soit exclus à la fois tout *rationnement* et tout *marché parallèle* parait désirable. Ce dernier ne devant plus nous offrir l'offrir l'exemple de la répercussion sur l'acheteur *d'un impôt fictif,* manifestation trop courante d'une véritable fiscalité privée.

2 - *Conditions de confiance*

Mais cette stabilité ne saurait suffire à elle seule à créer une saine atmosphère, la réalisation d'un climat de confiance doit être réalisée en même temps, par un effort conjoint de la part de l'Etat et de la part des individus eux-mêmes.

A - *Effort de l'Etat:*

L'effert de l'Etat doit être orienté en trois directions différentes.

— Vers une gestion saine des deniers publics.

— Vers la compression maxima des dépenses publiques.

— Vers l'offre de preuves certaines de neutralité vis-à-vis des contribuables.

a. *Une saine gestion des deniers publics* doit être ardemment recherchée, le contribuable aura en effet moins de raisons de frauder, s'il sait que l'Etat fait un économe usage de son argent.

Malheureusement, jusqu'à présent, le courageux rapport de la Cour des Comptes du début de l'année 1949 n'à provoqué aucune poursuites graves, ce qui n'est pas pour pleinement le rassurer.

En ce domaine, le droit budgétaire britanique s'oppose au droit budgétaire français, chez le premier liberté préalable, mais sévérité de l'exécution et contrôle du budget facilité par la simplicité et

la rapidité des règles de production de comptes. En France, le Parlement jaloux en d'autres domaines de sa traditionnelle suprématie (en matière d'élaboration des lois par exemple), laisse violer de solides principes budgétaires.

Le rapport public de la Cour des Comptes et celui de la Commission d'Enquête instituée nous montrent que les irrégularités budgétaires ne peuvent finalement aboutir que contre les détenteurs médiats du pouvoir exécutif. Il est vrai qu'on peut toujours dire que irrégularités ne sont que rarement le fait actif d'un ministre.

La réaction du contribuable par rapport à sa charge d'impôt dépend de l'attitude du gouvernement quant à l'emploi des fonds publics, et cette remarque garde toute son exactitude vis à vis du Français. Le contribuable français aime connaître le sort de l'impôt et, aux instants dangereux de l'histoire budgétaire française on a essayé de le rassurer. En 1926 la Caisse Autonome d'Amortissement fut constitutionnellement dotée ressources spéciales; en 1948, le Prélèvement Mayer eût une destination officielle particulière: La Caisse autonome de reconstruction. Cependant, cette sorte de garantie donnée au contribuable ne va pas sans une altération de l'unité budgétaire.

b. Compression maxima des dépenses publiques:

L'Etat, du moins sous sa forme classique, est un ensemble de services publics, que les gouvernements responsables organisent et dont ils assurent le bon fonctionnement; les dépenses publiques sont donc le reflet chiffré du coût des services publics. En 33 ans, (de 1913 à 1946) le montant des dépenses publiques a été multiplié en France par 120. Une réduction des dépenses publiques, condition tant de l'équilibre budgétaire, que d'un équilibre réel entre l'économie et le budget apparait émminement désirable. Cependant, cette compression, qui pourrait transformer la réaction du sujet fiscal français, se heurte à des sérieux obstacles et notamment à la masse des dépenses militaires pour le moment incompressibles en raison de l'air vicié de l'atmosphère internationale ainsi qu'aux obstacles inhérents aux compressions de personnel; la France ayant, jusqu'ici, en fait, surtout supprimé des emplois *vacants*.

Il apparaît, cependant, que le rendement du fonctionnaire français n'est pas encore à son point culminant; est ce pour fouetter sa léthargie qu'il vient d'être accordé aux agents de la Sécurité Sociale un certain nombre de primes à condition que la marche des dossiers soit accélérée et que le public soit mieux reçu.....

En attendant la France a 1 fonctionnaire sur 23 habitants, les Etats-Unis, 1 sur 70; pour un revenu national beaucoup plus impor-

tant que le nôtre, les Etats-Unis comptent 3 fois moins d'agents publics.....

Il reste sans doute un demaine où des économies massives sont a priori possibles; celui des investissements, et l'on voit, d'ailleurs, se dessiner en ce sens une insidieuse campagne qui propose d'abandonner le plan Monnet. Si l'Assemblée nationale prenait une décision semblable elle assumerait devant l'histoire une respensabilité plus lourde encore que sa devancière le 10 Juillet 1940, car la modernisation de son équipement, conformément aux programmes de base prévus par le plan est le seul espoir pour la France d'échapper, un jour à la nécessité d'une aide américaine permanente et de maintenir le niveau d'existence de son peuple.

De plus, une lourde parafiscalité, d'une part, et des impôts locaux, d'autre, part, accroissent la pression fiscale subie par le redevable. Là aussi il y aurait des compressions à faire (mentionnons qu'en mars, avril et mai 1949, la sécurité sociale française a encaissé: (37 Milliard 387 + 36 Milliards 674 + 39 Milliards 179 soit 113 Milliards 240 Millions).

Par ailleurs, il conviendrait aussi de réaliser une meilleure efficacité dans la gestion des recettes publiques d'une part, en évitant le fractionnement des crédits qui empêche conclusion de marchés importants largement échelonnés et brise la règle de l'unité budgétaire par la dispersion dans le temps des dispositions législatives, d'autre part, en pratiquant comme la Hollande, la méthode du budget task-setting, sorte de confrontation avec un budget modèle propre à relier la *comptabilité budgétaire* à la *comptabilité industrielle de travaux.*

c. Neutralité vis à vis des redevables:

Enfin et surtout, l'Etat doit observer vis à vis des redevables une neutralité absolue.

C'est ainsi que la puissance publique, ne doit pas pratiquement refuser de restituer les trop-perçus, ainsi la plupart de ceux qui avaient trop versé à l'occasion du prélèvement Mayer, avant l'option de Mars 1948, n'ent pas encore été remboursée. Le bon Etat peut cependant faire le bon contribuable. L'immoralité ne serait-elle point de se soustraire à la règle de justice que l'on impose aux autres?

*

B - *Effort de la part des individus eux-mêmes*

Cette attitude de l'Etat pourra peut-être amener un effort de la part des contribuables. En effet même si l'Etat s'avérait incapable, dans sa monstruosité, d'assainir l'atmosphère, que les individus se

disent qu'aucune loi humaine ne peut être parfaitement juste, exactement adaptée aux possibilités et aux besoins de chacun, tenir compte de toutes les situations particulières, réaliser d'un coup, toutes les exigences de la justice sociale. Elle doit inévitablement tolérer des pratiques et des usages que notre morale réprouve. L'humanisme chrétien des docteurs médiévaux répétait volontiers que la loi humaine doit être *possible,* donc, ne pas exiger du commun des hommes plus de vertus, qu'ils n'en sont capables, mains mesurer ses exigences à la nature, au tempérament, aux coutumes du peuple, compte tenu des temps et des lieux prétendre interdire tous les vices, mais seulement les plus graves, ceux dont la majeure partie de la multitude est capable de s'abstenir, ceux-là surtout qui comportent un dommage pour les autres, Quand chacun se dérobe à ses obligations, quand tout le monde triche, quand tout le monde fraude, c'en est fait du bien commun. Si l'on ne veut pas entre hommes comme entre nations — que la force devienne la seule loi, il faut que force reste à la loi.

II - *Modalités concrètes de réalisation*

Une fois l'atmosphère d'action créée et l'éducation du contribuable réalisée, il conviendra d'élaborer un système fiscal clair et cohérent.

A - *Education du contribuable*

Au lieu de critiquer l'impôt, il faudra montrer au contribuable que le prélèvement qu'il subit n'est pas une *charge* du revenu, que cet impôt est une dépense aussi nécessaire que celle du logement, ou de la nourriture, car elle contribue à assurer le fonctionnement des services publics indispensables à la vie de la Nation elle-même. L'income tax est maintenant comprise des Anglais; en France, on a jamais essayé d'expliquer le fonctionnement d'un système fiscal, on ne retrouve dans la presse que des critiques qui ne peuvent que contribuer à maintenir chez le contribuable cette psychologie de résistance.

Si dans toutes les démocraties, le „concensus" populaire à l'impôt est de règle, il s'exprime ici là différemment „L'income tax est une „institution séculaire devant laquelle tout le monde s'incline: le „contribuable, le gouvernement et le Parlement lui-même — c'est „pourquoi la représentation populaire fait confiance au pouvoir „exécutif pour gérer au mieux des intérêts publics, cette épine dorsale „du régime, aussi, les adaptations de l'impôt aux besoins s'opérent-„elles beaucoup plus par une manipulation des taux que par des „modifications de l'assiette. — La cohérence du système est assurée „tant que le Parlement fait confiance au gouvernement pour les

„ajustements nécessaires. La Finance Bill est voté en bloc ou rejeté „en bloc; dans la dernière hypothèse, le dernier mot est rendu au „suffrage universel" [6]).

En France, au contraire, les lois de finances, comme les autres hélas sont démolies par les amendements successifs qui ne sont pas toujours le reflet de la recherche d'un avenir meilleur pour tous. Toute intervention des groupes ne vise qu'à organiser la résistance à l'impôt, qu'à exonérer du devoir fiscal des *groupes* entiers qui paraissent intéressants à gagner pour les prochaines élections.....

Cette simple constatation nous indique la longueur du chemin à parcourir; et cette réforme ne pourra être réalisée tant qu'en France on considérera l'impôt comme une *charge* au lieu de ne voir en lui qu'une dépense nécessaire, au même titre que la nourriture; pourtant l'arrêt du fonctionnement des services publics de la Nation provoque l'asphyxie du Pays, or la rentrée normale de l'impôt peut seule couvenablement assurer leur continuité. : l'Angleterre l'a compris, la France pas encore.....

Le contribuable éclairé paiera mieux, l'activité déprimante des agents d'affaires cessera dès que tout sera clair en matière fiscale; il conviendra donc après avoir simplifié le système fiscal d'éduquer le contribuable en diffusant des rapports annuels, en expliquant le pourquoi fiscal au lieu d'organiser la résistance collective à l'impôt.

*

B - *Elaboration d'un système fiscal cohérent et clair* [7]):

Une fois pénétré de cette idée que l'impôt n'est pas une charge du revenu, il conviendra de faire comprendre à *l'usager* la nature exacte du système fiscal qui va être instauré, ce système fiscal devra être, avant tout, *clair, net, simple;* il est évident qu'en France, à l'occasion d'une transfusion fiscale il conviendrait de simplifier enfin, le régime de *notre impôt général sur la dépense.*

Nous sommes en effet les seuls à garder, en dehors de la taxe locale, une dualité de système de taxes sur le chiffre d'affaires — taxe à la production d'une part:

— taxe sur les transactions d'autre part. Le système des paiements fractionnés qui fonctionne depuis septembre 1948, interdit, pour des raisons de rendement faciles à comprendre et, pour le moment, le retour à une taxe à la production douée du régime suspensif. La solution ne peut donc, en fait, venir que:

---

[6]) „Quelques aspects de la psychologie en matière de finances publiques" par M. le Professeur H. Lanfenburger.

[7]) Cf. Gildas Lenoan op-cité (3e partie, chapitre 1 — „La stratégie fiscale au regard du facteur psychologique", page 160.

— soit d'une taxe sur les transactions qui subsisterait seule avec un taux à rechercher.
— soit de la généralisation du système de la taxe à paiements fractionnés (stade de détail inclus) avec suppression corrélative de la taxe sur les transactions. La logique évidemment militerait en faveur de cette dernière solution; cependant dans une économie, à tendance encore inflationniste comme l'économie française actuelle, il conviendrait d'accorder une place plus importante aux impôts sur le revenu à forte tendance déflationniste.

Malgré la réforme de décembre dernier, notre système d'impôts sur le revenu (impôts sur le revenu des personnes tant physiques que morales) a besoin de clarté. Au lieu de promouvoir une taxe proportionnelle qui n'est souvent (B.I.C.) qu'un impôt sur l'enrichissement et qui émiette le capital, il eût mieux valu conserver à cet impôt sa nature normale et le faire porter sur *les fruits periodiques* d'un capital. Ce dernier étant, s'il le fallait, frappé par un impôt spécial.

De plus, la logique exigerait qu'on se tint, en matière d'assiette, à la *territorialité,* ce qui éviterait les négociations et les accords internationaux pour empêcher les doubles impositions.

Hâtons nous donc vers une solution fiscale stable, et tenons nous y, car à chaque modification, le fonctionnement de la non reversibilité de l'impôt en cas de dégrèvement aide, à la grande joie des milieux commerçants, à maintenir la *fiscalité privée.*

Evitons surtout d'appeler *simplification* ce qui n'est que *complication.* C'est ainsi qu'on a pu annoncer que désormais les taxes perçues en faveur du Fonds National de solidarité agricole et du Fonds de progrès agricole étaient fusionnées avec le droit de circulation sur les vins ou de consommation sur les alcools, mais les services départementaux des Régies Financières devront, chaque mois, faire la répartition suivante:

droit de circulation	Trésor	69/135	
	F.N.S.A.	65/135	
	F.N.P.A.	1/135	
droit de consommation	Trésor	1.679 ou	3.339
		1.680	3.340
	F.N.S.A.	1	1
		1.180	3.340

C'est la simplification attendue.....

De plus, profitons du moment où nos finances publiques seront repensées pour adapter ou plutôt rapprocher l'essentiel de notre

système fiscal de ceux des pays voisins avec lesquels nous sommes susceptibles, à plus ou moins brève échéance, de réaliser une union économique plus ou moins complète.

Enfin, le moment serait paut être bien choisi pour mettre enfin au point nos finances locales: la complication de l'assiette d'un certain nombre d'impôts locaux milite en faveur de leur suppression — Mais, là encore, si le Parlement continue à pulvériser les projets gouvernementaux, rien de stable, rien de clair, rien de cohérent ne pourra être enfanté.

*

III - *Resultats a attendre*

Que peut-on attendre de tout cela:

Doté d'un système *fiscal cohérent,* qui demanderait davantage aux impôts directs, la France pourrait, peut être concillier ces 2 pôles constamment ennemis en économie financière: la productivité et la justice.

La clarté, tout d'abord, réduirait à néant les interventions politiques et l'activité déprimante des agents d'affaires qui contribuent à saper la structure fiscale du pays, par ailleurs une sorte d'appel à la collaboration du redevable en matière de forfait notamment permettrait en maniant utilement ce dernier (calculé en période dépression en partant du revenu de l'année précédente, et en période d'essor, établi d'après le revenu probable de l'année) de dégager du personnel fiscal pour de fructueuses vérifications comptables. De plus l'attribution aux Régies Fiancières des effectifs qui leur sont nécessaires permettrait de laisser deviner au contribuable qu'il sera automatiquement vérifié dáns les limites de la prescription.

Déja la polyvalence des vérifications conséquence de la création d'une seule Direction Générale des Impôts, permet à un seul agent de vérifier aussi bien les impôts directs que les taxes sur le chiffre d'affaires et les droits d'Enregistrement.

Ainsi la compréhension de la puissance publique aidant, le contribuable français parviendrait-il à acquérir une toute autre mentalité fiscale que celle qu'on lui prête habituellement.

Mais, là encore, même si toutes les conditions que nous avons exposées se trouvaient remplies, la France se trouverait au seuil d'une nouvelle épreuve: il conviendrait, en effet, que le pays se montre assez patient pour attendre les résultats d'un plan financier satisfaisant. En effet, dans l'impatience, tout risquerait une nouvelle fois d'être à recréer: qua la Nation se dise que rien se s'enfante, que rien ne se crée dans une atmosphère de facilité. Il faudra peut être plusieurs années pour juger sainement les résultats d'un change-

ment de moeurs et de méthode. Il conviendra quoqu'il arrive — d'attendre cette échéance.....

Enfin, émettons le voeu, que la France fasse coincider — ainsi que le congrés des experts comptables français en a récemment exprimé le voeu — la réforme fiscale avec l'institution du *plan comptable* dont l'adoption généralisée permettrait un contrôle *comptable* facile, clair, et fructueux.....

Ce plan favoriserait d'appréciables simplifications fiscales, et les contribuables de bonne foi ne s'en plaindraient pas. Ainsi, peut-être chaque redevable pourrait être vérifié dans les limites de la prescription; tandis qu'à l'heure actuelle, c'est l'inégalité, les uns paient, leur part, les autres pas; les uns sont vérifiés, d'autres pas. C'est un peu le hasard, la chance.

Pourtant le contrôle généralisé seul enrayera la fraude et pourra faire diminuer le poids relatif de l'impôt. Au lendemain de ce changement de moeurs, il faudra absolument décréter des amendes fort lourdes pour les contrevenants.....

CONSIDERATION FINALES

L'année 1948 — constate le 19° rapport annuel de la Banque des Règlements internationaux — a été sans consteste une année de progrès économique. La France s'achemine vers un équilibre économique qui ne sera peut être plus un équilibre d'angoisse. La disparition du marché favorable aux vendeurs influence les prix et en annonce la baisse; la production augmente. L'orientation qui sera donnée, dans un avenir immédiat, aux questions fiscales peut avoir — en fait — une importance vitale. La stabilité économique et sociale milite en faveur d'une rééducation du redevable et de l'élaboration d'un système fiscal cohérent, et clair; la collaboration du contribuable français ne paraît possible qu' à la condition de tenir compte de la psychologie de ce sujet fiscal.

Dans son livre „*Rendements Fiscaux* et *Conjoncture*", M. le Professeur Jean Marchal souligne qu'il existe deux grands systèmes de fiscalité, dont chacun a ses caractères propres. Le premier comporte la commodité et la stabilité, mais aussi la modicité du rendement et une dertaine dose d'injustice. Le deuxième système comporte une productivité accrue, une justice plus rigoureuse, mais, il entraîne de graves incommodités pour le contribuable et une grande sensibilité de rendement.

Cependant, l'économie d'aujourd'hui voit la primauté du 2° système, en raison de l'ampleur des budgets modernes, alors qu'au 19° siècle le ler système l'emportait.

Pour maintenir la productivité et la justice inhérentes au 2° sy-

stème, la collaboration du contribuable s'impose, et ce, dernier ne consentira à payer vite et ne pas frauder que s'il est sûr que la gestion de l'Etat est économe et ne donne lieu à aucun abus — sûr aussi des destinées de son pays.

Cette conclusion et le souhait que ce climat de confiance soit créé, sont un peu du domaine de l'utopie, certes; du moins, avons nous essayé d'expliquer pourquoi il est nécessaire que le beau temps soit annoncé, par la météorologie fiscale française.

FISCAL PSYCHOLOGY IN FRANCE

SUMMARY

The hugeness and the urgency of the returns needed make it necessary to call, as it were, for the good will or, even, a collaboration from the tax-payer.

It results from many queries as well as from the administrative practice that the psychological resistance is particularly strong in France.

Sometimes the State accepts it as a fact. On the one hand, the ressources obtained through normal taxation cannot meet the normal expenditure and, on the other hand, the actual returns fall short through fraudery and evasion.

This special resistance of the French Tax-payer may be explained by many factors, ethnic as well as economic and politic. The author gives a detailed analysis of these factors and shows the way they work.

The therapeutic of this psychology may be searched in two directions:

— the easy . . . and lazy one: empirical and emergency decisions, the extension of the outlay taxes;

— the other one is probably harder . . . but it is the right one: a joint action for a stabilization of the tax-system and a renewal of the state of confidence (an „education" of the tax-payer to make him understand its self-interest and . . . duty, a better management of the public funds and a certain reduction of the expenditure may help such a policy).

LE PROBLEME DU FINANCEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES

PAR ANGELOS ANGELOPOULOS

Ancien Professeur à l'Université d'Athènes

Avec la deuxième guerre mondiale un esprit nouveau prend naissance dans les pays capitalistes en ce qui concerne les tâches que l'Etat doit remplir. Les hésitations et les contradictions de l'Etat entre les deux guerres doivent être écartées devant la nouvelle réalité.

La nouvelle structure de la communauté sous l'influence des classes ouvrières implique un idéal plus conforme aux nouvelles aspirations sociales. L'Etat d'après-guerre ne peut être que fonction de la société d'après guerre, des conditions économiques qui prédominent dans la nouvelle organisation sociale. L'objectif général de l'Etat nouveau est un objectif *social,* un objectif qui se basant sur une économie de paix tend à assurer à la communauté le bien-être social, la prospérité sociale. Ceci veut dire que l'Etat d'aujourd'hui doit reconnaître des nouveaux objectifs dans le domaine économique et dans le domaine social qui doivent constituer des devoirs d'une importance capitale [1]).

Ainsi l'Etat, en dehors de ses devoirs fondamentaux qui consistent à satisfaire de la façon la meilleure, les besoins sociaux, c'est-à-dire les besoins collectifs, qui sont liés organiquement à l'existence et au développement de la nation, doit prendre:

a - Toutes les mesures tendant au développement économique du pays pour l'utilisation productive des ressources humaines et matérielles dans le but d'assurer le *plein emploi* et finalement *l'accroissement* du revenu national.

b - Toutes les mesures pouvant contribuer, au moyen d'une redistribution socialement et économiquement juste du revenu national à la plus *grande productivité* de l'économie et au *relèvement du niveau de vie.*

[1]) En ce qui concerne les nouveaux objectifs de l'Etat voir notre ouvrage: *L'Etat et la prospérité sociale.* Nouveaux principes des finances publiques. Paris 1949. (Librairie générale de Droit).

§ 1 - *La politique financière doit être examinée sous l'angle de la politique économique et sociale de l'Etat.*

Si nous acceptons cette nouvelle et vaste mission de l'Etat d'aujourd'hui — la réalité économique dans un grand nombre des pays parmi lesquels il faut citer surtout la Grande-Bretagne, détermine cette nouvelle orientation de l'Etat — comment se poserait le problème du financement des dépenses publiques? Est-ce que les anciens principes des finances publiques orthodoxes sont encore valables où des changements profonds sont intervenus dans ce domaine de la science des finances?

Selon les finances publiques orthodoxes, l'activité de l'Etat a été déterminée par la „capacité contributive" de chaque pays. L'action de l'Etat n'était pas possible d'être étendue au-delà de certaines limites régies par des raisons *d'ordre financier*. L'imposition de l'épargne se considérait nuisible pour l'initiative privée. Le recours à l'emprunt était permis, au point de vue théorique pour les dépenses rentables et productives.

Aujourd'hui la valeur des règles classiques est relative. Le financement des dépenses publiques dépend surtout du plein emploi et la politique financière doit être régie plutôt par des *considérations sociales* que financières.

Deux principaux postulats doivent ordonner la politique financière de l'Etat d'après la théorie moderne:

1° - *L'Etat doit constamment maintenir une dépense totale suffisante pour le plein emploi.* Cette nouvelle fonction de l'Etat implique un changement radical dans le domaine des finances publiques. Le niveau de l'emploi dépend directement du montant des dépenses. Si ces dépenses ne sont pas suffisantes pour acheter toute la production provenant de l'utilisation de la main d'oeuvre nationale, le résultat sera le *chômage*. Par conséquent le maintien d'une *demande globale* suffisante constitue la condition nécessaire pour le plein emploi et pour l'équilibre économique.

Le rôle des dépenses publiques pour le maintien de la „dépense totale" est d'une importance capitale. C'est l'Etat qui par sa politique doit intervenir pour compenser les fluctuations défavorables du cycle économique et neutraliser ainsi la période de dépression en assurant l'utilisation de la main d'oeuvre disponible dans le pays. L'Etat doit donner à la gestion des finances publiques une *orientation anticyclique*, particulièrement par les investissements publics, ainsi qu'une direction *positive*, visant au développement des ressources nationales.

2° - *La distribution de la dépense totale doit être faite d'après les priorités sociales.* Dans l'exercice de cette politique, qui est d'une

grande importance pour la prospérité sociale, l'aménagement des finances publiques doit être orienté vers cet objectif. La répartition de la dépense entre la consommation et l'investissement influence le niveau du plein emploi et le mode du financement. Une des conditions pour le plein emploi est l'existence d'un rapport adéquat entre l'outillage existant et la main d'oeuvre disponible. Si l'équipement n'est pas suffisant pour absorber la main d'oeuvre disponible, l'Etat doit par sa politique favoriser l'investissement pour accroître l'équipement jusqu'à ce que son efficacité marginale tombe à un chiffre très faible (J. *Keynes*). C'est le cas des pays dont l'outillage a été détruit par la guerre et des pays économiquement arriérés. L'Etat pour administrer rationnellement les ressources nationales doit recourir au planisme, qui, seul, permet la classification des besoins à satisfaire sur la base des *priorités sociales*.

Ces deux postulats déterminent la *politique financière* qui sera employée pour le financement des dépenses publiques. Celles-ci doivent compléter la dépense totale afin d'assurer une demande effective suffisante au maintien du plein emploi. La signification de cette dépendance est que le problème du financement doit être examiné non seulement sous l'angle des finances publiques, mais sous l'angle de la politique *économique et sociale* de l'Etat. La tâche du Ministre des finances, déclarait Sir Stafford *Cripps* en présentant son budget le 6 avril 1948, n'est plus seulement d'assurer l'équilibre du budget; elle est désormais beaucoup plus large et consiste à harmoniser nos ressources et nos besoins, de telle sorte que notre économie puisse s'orienter dans un sens profitable à l'ensemble de la collectivité".

Ainsi l'Etat pour développer les forces productives, pour assurer le plein emploi, pour relever le niveau de vie, pour éliminer le danger du chômage doit appliquer une politique *financière adéquate*, en utilisant *tous* les moyens financiers, l'impôt en premier lieu et ensuite les emprunts, d'une façon cohérente et efficace, en ayant comme critère l'intérêt général.

§ 2 - *La fonction socio-économique de l'impôt.*

La politique fiscale plus spécialement doit harmoniser ses buts afin d'obtenir le maximum d'utilité sociale. Le rôle de l'impôt n'est pas simplement de procurer de l'argent à l'Etat, mais de „redistribuer les revenus". Une politique fiscale rationnelle et harmonique doit *coordonner* les trois principales fonctions de l'impôt:

a - la financière: l'impôt constitue le moyen principal pour le

transfert inconditionnel du pouvoir d'achat de l'économie privée à l'économie publique;

b - l'économique: l'impôt doit contribuer à la productivité de l'économie, à la mobilisation des forces économiques inactives et à l'élimination des pressions inflationnistes.

c - la socio-politique: l'impôt doit contribuer à la diminution des grandes inégalités de revenu et de fortune et au transfert du pouvoir d'achat excédentaire au dépens des classes riches et en faveur des classes pauvres.

Il est peut-être nécessaire d'insister un peu plus sur ces deux dernières fonctions de l'impôt, qui constituent la fonction *socio-économique,* qui a été, d'autre part, la plus discutée.

Jadis, on soutenait que l'inégalité des revenus était un facteur important de la propension à l'épargne et l'on considérait comme nuisible toute politique visant l'imposition lourde des riches en faveur des pauvres. D'après l'école classique une pareille imposition des grands revenus est une politique nuisible pour l'ensemble de l'économie et l'ensemble de la communauté. Le *Colyn Report* en Grande-Bretagne s'est basé sur cette opinion et a influencé la politique fiscale non seulement de ce pays, mais aussi celle des autres pays capitalistes durant toute la période située entre les deux guerres.

Les arguments opposés à cette opinion étaient, avant la publication de la „Théorie Générale" de *Keynes,* d'ordre socio-politique. L'économiste allemand *Adolf Wagner* soutenait, depuis la fin du XIXe siècle, que l'imposition progressiste des grands revenus ainsi que des grandes fortunes était motivée par des raisons de justice sociale. L'impôt doit être employé pour diminuer la grande inégalité existante dans la répartition du revenu et de la fortune et servir de *levier* à la réforme sociale. Pour des raisons de justice sociale la politique fiscale devait être basée sur la plus lourde imposition des grands revenus et des grandes fortunes par l'introduction de l'impôt progressif et en général par le réajustement du système fiscal afin d'obtenir un déplacement des charges fiscales des classes économiquement faibles aux classes économiquement fortes. Mais cette argumentation d' *Adolf Wagner,* qui a sans doute influencé grandement la politique fiscale de tous les pays, se basait seulement sur les arguments socio-politiques et elle se heurta à la forte réaction des milieux conservateurs, qui soutenaient qu'une telle imposition était, au point de vue économique, nuisible pour l'ensemble de l'économie et qu'une telle conception était catastrophique pour l'épargne.

Keynes a renversé cette conception de l'école classique. Il a présenté des motifs purement *économiques,* qui justifient une plus lourde imposition des grands revenus. *Keynes* fait remarquer, que

le revenu réel global augmente, lorsque l'emploi croît et que l'accroissement de l'emploi est le résultat de l'augmentation de la consommation et de l'investissement. Par conséquent „des mesures *modifiant* la répartition du revenu dans un *sens favorable à la propension à consommer, sont propres à améliorer grandement le développement du capital*". Et il ajoute encore cette remarque caractéristique: „L'analyse qui précède nous amène donc à conclure que dans les conditions contemporaines, *l'abstinence* de la classe aisée est plus propre à *contrarier* qu'à favoriser le *développement de la richesse*"[2]).

Par conséquent l'Etat par sa politique financière et surtout par sa politique fiscale doit prélever le pouvoir d'achat excédentaire et inactif et le mobiliser pour l'intérêt général. L'Etat doit frapper lourdement les grands revenus et l'épargne léthargique. L'épargne oisive, le pouvoir d'achat excédentaire sont des caractéristiques anormales pour une communauté; ils conduisent à une déficience de la demande effective, qui met un frein au progrès de la production et crée un chômage massif. La mission socio-politique de l'impôt consiste, donc, à neutraliser ce danger par la mobilisation des forces économiques inactives, en diminuant simultanément l'inégalité sociale.

§ 3 - *Le recours à l'emprunt.*

Dans l'extension de la fiscalité il y a sans doute certaines limites d'ordre technique et économique, qui empêchent que la fiscalité procure tous les moyens nécessaires pour couvrir les dépenses publiques. Ainsi l'augmentation excessive des impôts favorise l'évasion fiscale et incite les contribuables à utiliser toutes les méthodes légales et illégales pour diminuer autant que possible le fardeau fiscal.

Lorsque les dépenses de l'Etat dépassent les recettes fiscales le budget est déficitaire. Le déficit constitue la règle dans la politique financière d'aujourd'hui surtout dans une période de dépression économique. De là l'expression du „déficit systématique". Les „mesures d'adaptation" (réduction des dépenses, augmentation des charges fiscales) que recommande la politique financière traditionnelle, n'ont pas d'autre résultat que d'augmenter encore les difficultés économiques et financières. Le fait que l'Etat est obligé de maintenir une demande effective suffisante pour le plein emploi, signifie que la théorie classique, disant que le recours à l'emprunt n'est justifié que pour les dépenses productives, n'est plus valable. L'Etat peut recourir à l'emprunt pour couvrir des dépenses improductives. C'est

---

[2]) *Keynes,* Théorie Générale pp. 386—387 (souligné par nous).

le cas des dépenses pour lutter contre le chômage et donner du travail aux chômeurs. „L'Etat peut engager", dit Lord *Beveridge*, „sans limites le credit de la nation. Il peut donc employer les épargnes des citoyens comme bon lui semble" [3]). Les règles orthodoxes cèdent devant la réalité, qui exige l'extension de l'activité de l'Etat; cette activité, à défaut des recettes fiscales suffisantes, doit être financée par les *emprunts*. Ces emprunts seront à court terme, et devront être amortis par les excédents d'une période de prospérité. La politique de formation de „fonds de réserve" provenant d'excédents de la période de prospérité et devant être utilisés en période de dépression, politique soutenue par certains économistes, présente beaucoup de difficultés et ne mérite pas d'être recommandée.

Il faut considérer également que l'application d'un plan économique productif de longue haleine aura comme résultat l'augmentation du revenu national et par conséquent créera des excédents budgétaires pour l'avenir, ce qui justifie les investissements faits pour le développement économique d'un pays. Le Professeur N. *Kaldor*, qui soutient la thèse d'un emprunt public continu pour le financement du plein emploi, arrive à la conclusion qu' „un investissement public quelconque, qui augmente le revenu national futur d'une somme de 6 % supérieure aux dépenses de l'emprunt, rendra réellement le fardeau, provenant de l'impôt, relativement plus bas, qu'il ne l'aurait été sans la dépense d'emprunt, puisqu'on augmentera le produit de l'impôt dans l'avenir d'une somme supérieure à celle dont elle augmentera la charge d'intérêt" [4]). Il ne faut pas oublier, d'autre part, que la dette publique ne constitue pas une perte des richesses réelles, étant donné que son service est un transfert de revenu entre les différends membres de la communauté et que ce transfert peut être minimisé par un système fiscal approprié. Ce qui compte dans la politique économique n'est pas le profit direct de l'investissement mais son influence indirecte sur le revenu national. „Un investissement peut être hautement rémunérateur du point de vue social, même quand son profil direct est nul, si, en conséquence de son investissement, le revenu de la communauté s'accroît".

Cela ne signifie pas que l'endettement public est illimité. En dehors des répercussions économiques il y a aussi des répercussions sociales, surtout s'il existe une dette nationale détenue par une minorité de capitalistes. Dans ce cas la politique fiscale doit intervenir

---

[3]) W. Beveridge, Du Travail pour tous, p. 104.

[4]) Les aspects quantitatifs du plein emploi, Appendice C à l'ouvrage de Beveridge,, „Du Travail pour tous", p. 425.

pour diminuer cette charge[5]). Il y a aussi des *limites* dans le cas des emprunts extérieurs. Le capital étranger est d'une grande importance pour le développement économique des pays arriérés à condition que les capitaux soient prêtés à des conditions favorables et qu'ils ne touchent pas l'indépendance économique des pays emprunteurs.

La politique *monétaire* est appelée aussi à contribuer à une meilleure administration des ressources nationales. Elle doit toujours s'exercer de façon à éviter aussi bien les pressions inflationnistes que déflationnistes. Le travail prductif doit constituer la condition de la stabilité monétaire. Plus nous produisons, plus la circulation peut être grande, sans qu'il en résulte un danger d'inflation. L'inflation n'est réelle que dans le cas où la circulation est disproportionnée par rapport aux biens et aux services que nous produisons. L'existence de rapports appropriés entre la circulation monétaire et le revenu national, assure la stabilité monétaire et le progrès économique.

Ainsi la politique financière de l'Etat doit être dirigée, au point de vue du financement, par des *considérations économiques et sociales*. Tous les moyens financiers doivent être utilisés d'une façon cohérente et rationnelle d'après le principe d'utilité sociale pour financer une dépense publique suffisante pour assurer le plein emploi. Cette dépense ne constitue pas un gaspillage comme certains veulent le croire. Le vrai gaspillage existe quand les forces productives restent inactives, qunand le chômage s'étend, quand le revenu national diminue.

Genève, février 1950.

---

[5]) En 1937 le service de la dette publique s'élevait en Grande-Bretagne à £ 224 millions, tandis que les recettes de l'impôt sur le revenu étaient légèrement supérieures, soit £ 257 millions.

REPORT OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

The annual session of the International Institute of Public Finance was held in Basle on September 12, 13 and 14, 1949.

The congress was presided over by M. Max Léo Gérard, prime Minister of Finance in Belgium. With him was M. Rappard, honorary president of the Institute. Fifteen countries had sent professors of public finance and of political economy, as well as technicians of financial administration. The congress had to discuss the following subjects:

1. The budget in the framework of national economy;
2. The development of budgetary structure and technique in the various countries.

The French delegation, which had proposed these two subjects for discussion at the Congress, had undertaken to find the necessary documentation and to present the general paper. Its task was facilitated by the fact that, on the initiative of Parliament and with the consent of the Government, a committee of studies had been formed within the „Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris", in order to study the budgetary reform foreseen in art. 16 and 18 of the new constitution. This committee, under the chairmanship of „Controleur Général" Jacomet, has called together in Paris eminent personalities from abroad, belonging to educational and Government circles, and thus collected important information, which, owing to its international character, was such as to interest the congress.

This information was contained in a paper distributed among the delegates.

Prof. Reuter, of the Faculty of Law, Aix-en-Provence, presented the general paper.

Special papers were presented to the congress by:

Prof. Laufenburger, of the Faculty of Law, Paris;

„ Mey (Netherlands);

„ Michelson;

Contrôleur Général Hervieu;
Prof. Stammati (Italy);
M. Dernonchamp, Inspecteur Général des Finances (Belgium);
Dr. Heimann (Switzerland).

Prof. Reuter, who also presented the general paper, introduced the subjects, and in his conclusion brought to the fore the main principles which emerged from the discussions held.

A great many eminent people took part in the discussions, including „Contrôleur Général" Jacomet, Professors Laufenburger, Masoin, Michelson, „Contrôleur Général" Hervieu, Professors Neumark, Lecarpentier, Dalsace, Rosier, Simons, Mey, Baudhuin, Matchek, Sainz, etc.

The first subject (the budget in the framework of national economy) aroused animated discussions. Although all the speakers realized the necessity of considering the development of Government Budgets and their economic environment, the majority proved to be hostile to the framing of a national budget, as existing in certain countries. Even though the establishment of such a budget is conceivable in totalitarian States, its application seems disputable in democratic or semi-democratic ones.

In such countries only the Government Budget should have an imperative character. Some fear that the Goverments which have established a national Budget, of which the Government Budget forms an integral part, with apply themselves to imposing the data of this Budget and, by means of authority, making their economic beliefs prevail. They expect that the economic Budget will become an interpretation of statistical data.

Certain speakers were not against the establishment of an economic budget in retrospect. But they were of opinion that the economic budget, based on essentially variable facts, could not have a prospective character.

Besides, the discussions were hindered by difficulties as regards terminology, which were so serious that the congress decided to nominate a sub-committee to define the terms general current in this field: National Budget, economic Budget, Government Accounts.

The discussion of the second subject assumed a much more definite character. This discussion was based on the papers presented by the various countries, notably those of France, Belgium, Italy and the U.S.S.R. All the speakers agreed that the traditional rules of budgetary law were no longer applicable in all their strictness to the new and comprehensive tasks of the Government, especially as regards its economic function.

Thus, the rule of universality can no longer be applied to the public undertakings, which transform wealth, because these under-

takings must necessarily utilize their revenue to secure production. On the other hand, it was realized that annual budgeting was incompatible with the execution of long-term economic programmes now required for the reconstruction of the ruins caused by the recent struggles. The theory of „programme laws", as set out in the paper presented by the French delegation, was generally approved.

This „programme law" consists essentially of the separate voting of the „crédits d'engagement" necessary for the execution of the whole programme, and the fixing in the „programme law" itself of the „crédits de paiement" which will have to be budgeted for in the succession budgets relating to the execution of these programmes.

The problem of public undertakings was also discussed and it was found necessary to include in the Government Budget the surpluses or deficits of these undertakings, justified presentation of the trading-accounts, the balance-sheets and the profit and loss accounts.

The Chairman, M. Max Léo Gérard, expressed the wish that the different countries represented at the Congress should set up national institutes of their own, attached to the International Institute of Public Finance.

The Swiss delegation at once approved and the President of the Swiss Republic promised that such an institute should be established before long.

A managing committee of the Institute was formed as follows:

M.	Max Léo Gérard	(Belgium)	Chairman
Lord	Beveridge	(Great Britain)	Vice-Chairmen
M.	de Pester	(France)	
M.	Papi	(Italy)	
M.	Schendstok	(Netherlands)	
M.	Shoup	(U.S.A.)	
M.M.	Baudhuin	(Belgium)	Members
	„Contrôleur Général" Jacomet	(France)	
	Laufenburger	(France)	
	Suviranta	(Finland)	
	da Silva	(Portugal)	
M.M.	Michelson (France)		General secretaries
	Masoin (Belgium)		

The next Congress will be held in 1950 in Monaco, and will be devoted to the financial aspects of Social Security.

ROBERT JACOMET

COMPTE-RENDU DU CONGRES DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

La session annuelle de l'Institut International de Finances Publiques s'est tenue à Bale les 12, 13 et 14 Septembre 1949.

Le Congrès a été présidé par M. Max Léo Gérard, Ancien Ministre des Finances de Belgique. A ses côtés, se tenait M. Rappard, Président d'Honneur de l'Institut. Quinze pays avaient délégué des professeurs de finances publiques et d'économie politique ainsi que des techniciens de l'administration des Finances.

Le Congrès était appelé à discuter sur les sujets suivants:

1 - Le budget dans le cadre de l'économie nationale;
2 - l'évolution de la structure et de la technique budgétaire dans les différents pays.

La délégation française, qui avait proposé ces deux sujets comme thème du Congrès, avait assumé la charge de recueillir la documentation nécessaire et de présenter le rapport général. Sa tâche lui a été facilitée du fait que, sur l'initiative du Parlement et avec l'agrèment du Gouvernement, une Commission d'études a été créée au sein de l'Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris, en vue de l'étude de la réforme budgétaire prévue par les articles 16 et 18 de la nouvelle Constitution. Cette Commission, présidée par M. le Contrôleur Général Jacomet, a convoqué à Paris d'éminentes personnalités étrangères appartenant à l'enseignement et à l'administration et recueilli ainsi une importante documentation qui, par son caractère international était de nature à intéresser le Congrès. Cette documentation a fait l'objet d'un volume de présentation distribué aux Congressistes.

M. le Professeur Reuter, de la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence a présenté le rapport général.

Des rapports particuliers ont été soumis au Congrès par:

M. le Professeur Laufenburger, de la Faculté de Droit de Paris;
M. „ „ Mey, (Hollande);
M. le Professeur Michelson;
M. le Contrôleur Général Hervieu;

M. le Professeur Stammati, (Italie);
M. Dernonchamp, Inspecteur Général des Finances, (Belgique);
M. le Docteur Heimann, (Suisse).

Le rapporteur général, M. le Professeur Reuter a introduit les sujets et a dégagé dans ses conclusions les grands principes qui découlent des discussions de ce Congrès.

Un grand nombre de personnalités ont pris part aux discussions dont le Contrôleur Général Jacomet, M.M. les Professeurs Laufenburger, Maisoin, Michelson, Contrôleur Général Hervieu, M.M. les Professeurs Neumark, Lecarpentier, Dalsace, Rosier, Simons, Mey, Baudhuin, Matchek, Sainz, etc.

Le premier sujet (le budget dans le cadre de l'économie nationale) a soulevé des discussions très animées. Si tous les orateurs ont reconnu la nécessité de tenir compte de l'élaboration des budgets publics et leur environnement économique, la majorité d'entre eux s'est montré hostile à l'établissement d'un Budget national tel qu'il est établi dans certains pays. Si l'établissement d'un tel budget se conçoit dans les Etats totalitaires, son application apparaît contestable dans les Etats libéraux ou semi-libéraux.

Dans de tels pays, seul le budget de l'Etat doit avoir un caractère impératif. Certains esprits redoutent que les Gouvernements qui auraient établi un budget national, dont le budget de l'Etat ferait partie intégrante, s'appliquent à en imposer les données et à faire prévaloir, par voie d'autorité, leurs conceptions économiques. Ils entendent donc que le budget économique se présente comme l'interprétation des données de la statistique.

Certains orateurs ont admis l'établissement d'un budget économique, à titre rétrospectif. Mais ils considèrent que le budget économique qui repose sur des données essentiellement variables ne saurait affecter un caractère prospectif.

D'ailleurs les discussions se sont heurtées à des difficultés de terminologie, si graves que le Congrès a décidé de nommer une sous-commission pour définir les termes généralement usités en cette matière: Budget national, budget économique, bilan de l'Etat.

La discussion du deuxième sujet a affecté un caractère beaucoup plus concret. Cette discussion a été basée sur des rapports nationaux présentés notamment par la France, la Belgique, l'Italie, l'U.R.S.S. Tous les orateurs ont reconnu que les règles traditionnelles du droit budgétaire n'étaient plus adaptées dans leur rigidité au développement des tâches nouvelles de l'Etat et spécialement de sa fonction économique.

C'est ainsi que la règle de l'universalité ne peut plus trouver son

application aux services publics qui transforment des richesses, puisque ces services doivent nécessairement utiliser leurs recettes pour assurer la production. D'autre part il a été reconnu que l'annualité budgétaire était incompatible avec l'exécution des programmes économiques de longue durée qu'exige présentement la reconstruction des ruines accumulées par les conflits. Un assentiment général a été donné à la théorie des lois de programmes telle qu'elle a été exposée dans le rapport présenté par la délégation française.

Cette loi de programme consiste essentiellement dans le vote distinct des crédits d'engagement nécessaires pour l'exécution de la totalité du programme et la fixation dans la loi de programmes elle-même des crédits de paiement qui devront être insérés dans les budgets successifs afférents à la discussion de ces programmes.

Le problème des entreprises publiques a été également discuté et il a été reconnu nécessaire d'inscrire dans le budget de l'Etat les soldes positifs ou négatifs de ces entreprises, justifiés par la présentation des comptes d'exploitation, des bilans et des profits et pertes.

M. le Président Max Léo Gérard a exprimé le voeu que les différents pays représentés au Congrès créent chez eux des Instituts nationaux rattachés à l'Institut International de Finances Publiques.

La délégation suisse a donné immédiatement son assentiment et M. le Président de la République helvétique a pris l'engagement que cet Institut serait constitué très rapidement.

Un Comité de Direction de l'Institut a été ainsi constitué:

M.	Max Léo Gérard	(Belgique)	Président
Lord	Beveridge	(G.B.)	Vices-Présidents
M.	de Pester	(France)	
M.	Papi	(Italie)	
M.	Schendstok	(P. Bas)	
M.	Shoup	(E. Unis)	
M.M.	Baudhuin	(Belgique)	membres
	Contrôleur Général Jacomet	(France)	
	Laufenburger	(France)	
	Suviranta	(Finlande)	
	da Silva	(Portugal)	
M.M.	Michelson	(France)	Secrétaires Généraux
	Masoin	(Belgique)	

Le prochain Congrès aura lieu, en 1950, à Monaco, et sera consacré à létude des aspects financiers de la Sécurité Sociale.

ROBERT JACOMET

Kurt Heinig, Das Budget. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1948.

The whole work is entitled "Das Budget", while the first part is called "Die Budgetkontrolle". The last few chapters of the first part have now appeared: in no. 2 of this periodical we discussed two chapters of this part, while three others now remain, viz. III. The Purpose of Control (Das Ziel der Prüfung), IV. The Exercise of Control (Die Durchführung der Kontrolle) and V. Political Control (Die Politische Kontrolle).

III - *The purpose of control.* Control includes (p. 157) the following five subjects:

(1) Correctness of figures;
(2) Conformity to the rules;
(3) Conformity to the Budget Estimates;
(4) Conformity to the Law;
(5) Judgment of efficiency (Wirtschaftliche Sparsamkeit).

It is stated that the attention is more and more focussed on point (5). This can be seen in those countries where this point is expressly mentioned among the objectives of Control (U.S.A. . . . . the Comptroller General "shall make recommendations looking to greater economy or efficiency in public expenditures") (page 157). But also where this is not the case practice goes in the direction of efficiency control.

IV - *The Exercise of Control.* The author holds (p. 170) that the effectiveness of budget control does not primarily depend on the fact whether it approaches a given ideal structure. It must fit the general system of Government finance. Of much more importance is the intensity, the quality, and the rate of control operations.

Principal questions in control. When, where and by whom is control to be exercised? When it is recalled what was said before about the Budget cycle (see p. 173, volume IV, 1949 of this periodical), the simplest structure of control is the following (p. 180):

(1) control by the spending department itself (internal control, Selbstprüfung);

(2) control by a body of the Executive (e. g. by the Ministry of Finance);

(3) control by a special body of the Executive (in the U.S.A.: the Budget Bureau of the President);

(4) control (external) by an independent controlling body;

(5) control by Parliament, either by its own committees or by the body mentioned under (4);

(6) control by committees ad hoc, set up either by the executive or by Parliament.

An essential point is (p. 181) that duplication of the work of the various controlling bodies should be avoided.

After these and some other introductory remarks, the author describes the exercise of control — divided according to its nature: control beforehand and control afterwards — in various countries (pp. 181—236).

I will gladly believe that this description is correct. What seems to be lacking, however, is a summary of what has been described, and a controlling scheme which, according to the author, might serve as an international model in democratic countries.

V - *Political control.* The rest of the first part is devoted to this subject. It covers pages 236—586 [1]) and therefore takes up 60 % of the whole. By political control is meant control by the Legislative, especially by Parliament.

The first sub-section is entitled: Political control beforehand (Vorhergehende politische Kontrolle), of which in particular the part "Budget discussion (Beratung) and enactment" is drawn out long. I am almost inclined to say that it is long-winded, and the discussions reach the very periphery of the subject. As example I would mention the part on the "Instability of Cabinets" (10 pages). The lengthiness also appears from the allotment of 30 pages to the subject "The right of initiative of Parliament in enacting the Budget".

The second sub-section is entitled "Political control during realisationsation of the Budget" (Mitschreitende politische Kontrolle) and, naturally, chiefly concerns control on excesses of the amounts budgeted for, excesses which should be exceptions, but which occur regularly and in a serious degree.

The third sub-section is "Political Control afterwards" (Nachherige politische Kontrolle). In general, this control is excercised by means of the *Accounts,* drawn up by the Executive, and the report of the independent body which checked the accounts. A matter of great importance is the moment — when the financial year has passed — when the documents are submitted to Parliament. If they come late — which is usually the case — discussions in Parliament have little effect. The author describes the procedure in various countries.

Heinig's book contains a great many interesting data, which, on the whole, make it detailed, to my taste often too detailed, and one-sidedly descriptive. This is probably one of the reasons why, unfortunately, a synthesis, which would add materially to the scientific value of the book, is absent. I hope that in the future the author will find an opportunity to write one.

O. Bakker

[1]) In the copy received for review pages 305—320 are missing.

Le Financement de la reconversion et de la restauration apres la guerre. Recueil sirey, Paris.

C'est sous ce titre qu'a paru chez Sirey à Paris, sous la direction de M. A. Michelson et de M. M. Masoin, le recueil des rapports présentés aux Congrès de l'Institut International de Finances Publiques, tenus à La Haye en 1947 et à Rome en 1948. Par conséquent la matière traitée dans le livre dont le titre est mentionné ci-dessus, se divise en deux parties, concordant avec les travaux des congrès de La Haye et de Rome. Ainsi la première partie traite du financement de la reconversion et de la restauration après la guerre tandis que la deuxième partie étudie la fiscalité au service de la restauration et les crédits internationaux.

Le tout est précédé de l'allocution si remarquablement informée de Sa Sainteté le Pape, à l'occasion de la réception des congressistes à Castel Giandolfo et suivi d'un rapport sur la vie administrative de l'Institut International de Finances Publiques pendant les années 1947—1948. Cette partie, désigné comme partie III, (à tort à mon avis) a été présentée par les secrétaires-généraux de l'Institut, M. A. Michelson et M. M. Masoin. Déjà on peut conclure de cette brève énumération, que le volume en question offre beaucoup à ses lecteurs et plus spécialement à ceux qui, d'une façon ou d'une autre, sont liés à l'Institut International de Finances Publiques.

Pour le congrès de La Haye on a adopté la méthode d'un rapport général complété par divers rapports nationaux. C'est le professeur Masoin, qui, dans le language clair que nous lui connaissons, donne d'une façon générale une introduction sur l'ensemble des problèmes financiers qui se posent avec la reconversion et la restauration après la guerre. Ces mêmes problèmes, mais envisagés du point de vue de chaque nation, ont été traités par les auteurs Ameye, Baudhuin et d'Haeze pour la Belgique, J. Wilner Sundelson pour les Etats Unies, Suviranta pour la Finlande, Laufenburger pour la France, Reuter pour la France d'outre-mer, Mrs. Hollond pour la Grande-Bretagne, Coppola d'Auna et Caesare Cosciani pour l'Italie, Neumark pour la Turquie et enfin Angelopoulos pour la Grèce. Les rapports des Pays-Bas, redigés par M. M. W. Drees, A. Mey et L. J. Zimmerman ne font pas partie de ce volume, mais on se souvient qu'ils ont été publiés dans la Revue de finances publiques „Openbare Financiën" (no. 3, 1947).

Ensuite ce sont les discussions au congrès qui occupent les pages 195 à 213 du volume en question. Et c'est à nouveau le professeur Masoin qui finit cette première partie en tirant les conclusions de l'ensemble des débats.

Pour le congrès de Rome on a suivi un autre chemin: On s'est

contenté de donner la parole à trois rapporteurs, qui, chacun dans sa spécialité, traite le problème dans son ensemble. C'est ainsi que la fiscalité au service de la restauration fut traitée par le professeur Neumark d'Istanbul, tandis que les crédits internationaux furent exposés par les professeurs Keesing d'Amsterdam et Papi de Rome.

De ce congrès de Rome, comme de celui de la Haye le professeur Masoin tire les conclusions après avoir pris connaissance des arguments des rapporteurs-généraux après les débats. Inutile de dire, qu'il l'a fait dans les deux cas d'une façon magistrale.

On voit la différence de la méthode suivie dans les deux congrès. L'avantages de la méthode du congrès de la Haye est assurément l'ampleur des données qui sont rassemblées et qui permet d'étudier un problème à fond.

Par contre la multitude des rapports traitant toujours plus ou moins de la même matière, arrivent à lasser le lecteur moyen. C'est pourquoi la méthode suivie au congrès de Rome impose sa valeur car la matière était traitée sans que trop de détails empêchassent de voir l'idée maîtresse. Mais naturellement dans ce cas les notions générales qu'on apporte avec soi sur les sujets traités sont soumises à évolution pour s'adapter aux cas particuliers et plus spécialement nationaux. Il pourrait être profitable, ce me semble, que le rapporteur général connût les rapports nationaux avant la rédaction du sien. Dans ces conditions il pourrait tirer tous les avantages d'une connaissance de détails qu'il pourrait juger utiles à son travail. Les débats y gagneraient certainement en profondeur.

Il est clair, que les interventions n'ont pas été publiées in extenso. Elles suffiraient amplement à remplir le volume. Il n'est pas facile, c'est certain, de rendre justice aux idées émises par les orateurs au congrès. Aussi des compliments sont justifiés à l'adresse des deux rapporteurs-généraux qui se sont acquittés de leur tâche si difficile, d'une façon magistrale.

J. A. Monod de Froideville

REVIEW OF PERIODICALS
ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES
TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Continued from number 4, volume 1949, page 385 and following.
Suite du numero 4, année 1949, page 385 et suiv, de ce périodique.

I. Periodicals devoted to the science of public finance or taxation.
Périodiques consacrés à l'étude des sciences financières ou de l'imposition.

NATIONAL TAX JOURNAL
Vol II, no. 2, June 1949.

WALTER J. BLUM. Tax Policy in a Democratic Society.
LOUIS SHERE. Federal Corporate Income Tax-Revenue and Reform.
JOHN F. DUE. A General Sales Tax and the Level of Employment.
GEORGE E. LENT. Bond Interest Deduction and the Federal Corporation Income Tax.
MAURIUS FARIOLETTI. The 1948 Audit Control Program for Federal Individual Income Tax Returns.

EXCHANGE OF INFORMATION FOR PURPOSES OF FEDERAL STATE AND LOCAL TAX ADMINISTRATION.

SIDNEY BORDEN. Cost of Living Variations and the Personal Exemption from the Income Tax.
NATHAN N. GORDON. The Second Session of the United Nations Fiscal Commission.
RAYMOND E. MANNING. Burden of State and Local Taxes in 18 Large Cities.
ORBA F. TRAYLOR. State Taxation of Production of Blended Spirits.

STATISTIQUES ET ÉTUDES FINANCIÈRES (Paris)
Juillet 1949, no. 7.

Evolution de la situation monétaire depuis 1946.

L'évolution du volume des échanges d'après le recouvrement des taxes sur les transactions.
Les recettes publiques en mai 1949.
La situation détaillée des recettes du Budget de l'Etat en avril 1949.
La Trésorerie et la Dette publique.
La monnaie et le crédit.
Canada. Le Budget fédéral pour 1949—1950.
États-Unis. Le troissième rapport de l'Administration de Coopération Économique.
Suisse. Le Revenu national de 1938 à 1947.

Août 1949, no. 8

Les contributions directes et les taxes assimilées en 1948.
Les recettes publiques en juin 1949.
La situation détaillée des recettes du Budget de l'État en mai 1949.
La Trésorerie et la Dette publique.
La monnaie et le crédit.
Allemagne occidentale. Le revenu national de la bi-zone.
États-Unis. Le rapport économique semestriel.
Grande-Bretagne. Le rapport sur les monopoles de fait de 1948.

TAX POLICY (New York)

Volume XVI, May 1949, no. 5

Administrative importance of state corporate income and sales taxes.

Volume XVI, June-July 1949, nos. 6-7

The Efficiency of „The Largest Enterprise on Earth".

TAX INSTITUTE BOOKSHELF (New York)

March-June 1949, numbers 21-22

RIVISTA DI DIRITTO FINANZIARIO E SCIENZIA DELLE FINANZE (Milano)

Anno VIII, Giugno 1949, N. 2

Antonio Pesenti, L'attività finanziaria e i suoi limiti economici.
Angelos Angelopoulos, Spesa totale e piena occupazione.
Pietro Cova, L'imposizione a mezzo di monopoli fiscali in Italia.
Benvenuto Griziotti, Capacità contributiva e spendibilità. — Per le detrazioni delle imposte straordinarie sul patrimonio 1947 dalla imposta complementare sul reddito.
Giovanno Buzzetti, Diritto. Processuale Tributario — Rassegna Critica di giurisprudenza.

II. Other Periodicals.
Autres périodiques.

THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW

Vol. XXXIX, no. 3, June 1949

Sir Hubert Henderson. The Havana Charter.
George Katona. Analysis of Dissaving.

ÉCONOMIE APPLIQUÉE (Paris)

Tome II, Janvier-Mars, 1949, no. 1

Corrado Gini, La comparabilité dans le temps et dans l'espace, des évaluations du revenu national.
Richard Stone, Comptabilité Sociale, agrégation et invariance.
Fritz Neumark, Remarques sur la comptabilité publique dans ses rapports avec les tentatives d'établissement d'un „budget national".
Francois Perroux, Les nationalisations et la comptabilité nationale.
Jan Marczewski, La comptabilité économique nationale et ses liaisons avec les comptabilités privée et publique.
Jan Marczewski et G. Th. Guilbaud, Essai d'analyse graphique d'une comptabilité nationale.
Jan Dessau, Le Budget National norvégien.

ECONOMIA E FINANÇAS (Lisboa)

Volume XVI, 1948

Dr Aristo da Gama Lanca, Caixas Econòmicas.
Prof. Jean Granie, De la participation aux bénéfices comme support d'un ordre social nouveau.
Prof. Dr Mozes Bensabat Amzalak, Economistas brasileiros: O Dr. José Carlos de Macedo Soares.
Prof. Dr Armando Marques Guedes, Politica Económica Internacional Planos e medidas de cooperaçao económica e financeira.

FEDERAL RESERVE BULLETIN (Washington)

June 1949

The Financial Position of Business.
Industrial Differences in Large Corporation Financing in 1948.
1948 Survey of Consumer Finances.

July 1949

Recent Changes in Production and Prices.
1949 Survey of Consumer Finances.

August 1949

Construction Markets in Mid-1949.
1949 Survey of Consumer Finances.

LONDON & CAMBRIDGE ECONOMIC SERVICE (London)

Bulletin III, Vol. XXVII, August, 1949

The Economic Position.
G. S. Dorrance, The New Dollar Crisis.
M. W. Reder, The U.S.A. in Recession.
W. B. Reddaway and A. Adams, Industrial Production: The official and L. C. E. S. Index-Numbers Compared.
F. W. Paish, Finance.
A. L. Bowley, Wage Rates.
I. Bowen, Building and Civil Engineering.

MEDEDELINGEN VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID (Brussel)

Nr 28, 14 Juli 1949. Reglementering der industriële belastingen voor het dienstjaar 1949.
Nr. 29, 21 Juli 1949. Het Intra-Europese betalingsverkeer binnen het kader van het Marshal-plan.
Nr 30, 28 Juli 1949. Kapitaalbelasting. — Al of geen aftrek als bedrijfslasten.
Nr 32, 11 Aug. 1949. De herschatting van de outillering en der industriële gebouwen.
Nr. 33, 18 Aug. 1949. Voorlopige Regeling tussen de B.L.E.U. en Groot-Brittannië.
Nr 35, 1 Sept. 1949. De Industrialisatie van Belgisch Congo.
Nr 36, 8 Sept. 1949. Werkloosheid.
Nr 37, 15 Sept. 1949. De verdeling der Marshall-credieten.
Nr 38, 22 Sept. 1949. De Belgische Nijverheid en Congo.
Verlaging der aan de bron afgehouden belastingen op de bezoldigingen, lonen en pensioenen.
Verdeling der door de B.L.E.U. krachtens het Marshall-plan toegekende trekkingsrechten.

OY POHJOISMAIDEN YHDYSPANKKI AB NORDISKA FÖRENINGSBANKEN - UNITAS (Finland)

No. 3, 1949, August

Jacob von Julin. The cellulose crisis.
The recent adjustment of prices in Finland.
A glance at the second quarter.

BANK OF FINLAND - MONTHLY BULLETIN (Helsinki)

Vol. XXIII, numbers 7-8, July-August, 1949

The Devaluation of the Mark.
Finland's National Income after the War.

NATIONAL BANK OF CZECHOSLOVAKIA (Prague)

Bulletin, 2, February 1949

Economic Survey for January 1949.
Development of Working Incomes in 1948.
Free and Tied Market.

Bulletin, 4, April 1949

Economic Situation in Czechoslovakia.

Bulletin, 5, May 1949

Economic Situation in Czechoslovakia.

Bulletin, 6, June 1949

Economic Situation in Czechoslovakia.

Bulletin, 7, July 1949

Economic Situation in Czechoslovakia.

ÉTUDES ET CONJONCTURE ÉCONOMIE FRANÇAISE (Paris)

4e Année, no 3. Mai-Juin 1949

La Situation économique en Mai 1949.
Dangers et incertitudes de la „Référence-Or".
Le tourisme étranger en France en 1948.

4e Année, no 4. Juillet-Août

La situation économique en France à la fin du premier semestre.
La balance commerçiale et les termes de l'échange.
Importance et structure de nos principaux courants d'importation.
Les produits non essentiels dans les exportations françaises vers l'étranger.
Une enquête par sondage sur le tourisme en france.

4e Année, 1949. Numéro Spécial hors série.

Inventaire des ressources de l'économie française en 1948.

CONDITIONS OF SUBSCRIPTION

The subscriptions, which are payable in advance, are stated for each country in the following list. They may be paid in the currency of the country of the subscriber, unless stated otherwise in the list. Payments should be made with the bank mentioned behind the subscription rate, *into the account of the Twentsche Bank N.V., Amsterdam,* and in favour of the publisher, Uitgeverij H. J. Paris, Amsterdam.

CONDITIONS D'ABONNEMENT

Les prix d'abonnement dûs au début de l'année de l'abonnement sont indiqués pour chaque pays dans la liste ci-dessous. Ils sont payables dans la monnaie du pays de l'abonné sauf avis contraire de la liste. Les virements peuvent s'effectuer auprés des banques désignées sur la liste derrière le montant *pour compte de la „Twentsche Bank" N.V. à Amsterdam* en faveur de la maison d'édition „Uitgeverij H. J. Paris" à Amsterdam:

for/pour: Argentina/l'Argentine Du.fl. 12.—/Florins hollandais 12.—
By/auprès de la: First National Bank of Boston, Buenos-Aires;
Australia/l'Australie £A 1.9.—/Livres australiens 1.9.—, National Bank of Australasia, Melbourne;
Belgium/la Belgique Belgian Frs 160.—/Francs belges 160.—, Banque de la Société Générale de Belgique, Brussels;
Canada/la Canada Canadian $ 3.50/Dollars canadiens 3.50, Canadian Bank of Commerce, Toronto;
Belgian Congo/le Congo Belge, Belgian Frs 160.—/Francs belges
Curaçao/le Curaçao, Curaçao Fl 6.—/Florins hollandais 12.—, 160.—, Banque Belge d'Afrique, Léopoldville;
Maduro & Curiels Bank N.V., Willemstad;
Germany, (Western. Zone)/l'Allemagne (zône occidentale) DM

14.—/marks allemands 14.—, Rheinisch Westfälische Bank, Düsseldorf;

Ecuador/l'Equateur, U.S $ 3.50/Dollars américains 3.50, La Previsora Banco Nacional de Credito, Quito;

Egypt/l'Egypte, £E 1.3.—/Livres égyptiens 1.3.—, Comptoir National d'Escompte de Paris S.A., Alexandria;

Finland/la Finlande, Fin Marks 750.—/Marks finlandais 750.—, A.B. Nordiska Föreningsbanken, Helsinki;

France/la France, French Frs 1200.—/Francs français 1200.—, Banque Jordaan S.A., Paris;

Fr. Morocco/la Maroc français, French Frs 1200.—/Francs français 1200.—, Banque Commerciale de Marokko, Casablanca;

United Kingdom/le Royaume Uni, £ 1.3.—/Livres sterling 1,3.—, Midland Bank Ltd, London;

India/l'Inde, Indian £ 1.3.—/Livres indiens 1.3.—, Chartered Bank of India Australia & China, Bombay;

Indonesia/l'Indonésie, Du.Fl. 12.—/Florins hollandais 12.—, Escompto Maatschappij, Djakarta;

Israel/l'Israël, Du.Fl. 12.—/Florins hollandais 12.—, The Anglo-Palestine Bank, Tel-Aviv;

Italy/l'Italie, £ 1.3.—/Livres sterling 1.3.—, Credito Italiano, Milan;

Yugoslavia/la Yougoslovaquie, Dinars 160.—/Dinars 160.—, Banque Nationale de la République Fédérative Populaire de Yougoslavie, Beograd;

Luxemburg/le Luxembourg, Belgian frs 160.—/Francs belges 160.—, Banque Générale du Luxembourg, Luxembourg;

Mexico/le Mexique, U.S. $ 3.50/Dollars américains 3.50, National City Bank of New-York, Mexico City;

Norway/le Norvège, Norge Kr. 24.—/Couronnes norvégiens 24.—, den Norske Creditbank, Oslo;

Poland/la Pologne, Du.Fl. 12.—/Florins hollandais 12.—, Bank Handlowy w Warszawiw S.A., Warsaw;

Portugal/le Portugal, Escudos 95.—/Escudo 95.—, Banco Esperito Santo e Comercial de Lisboa, Lisbon;

Spain/l'Espagne, Du.Fl. 12.—/Florins hollandais 12.—, Banco Hispano Americano, Madrid;

Surinam/le Suriname, Surinam Fl. 6.—/Florins surinamen 6.—, O.R.G. Vervuurts Banking Corporation Ltd, Paramaribo;

Tasmania/la Tasmanie, £A 1.9.—/Livres australiens 1.9.—, Union Bank of Australia Ltd, Hobart;

Czecho-Slovakia/la Tchécoslovaquie, Czeck Kc 160.—/Couronnes tchèques 160.—, Zivnostenska Banka, Prague;
Turkey/la Turquie, U.S. $ 3.50/Dollars américains 3.50, Banco di Roma, Instanbul;
U.S.A./les Etats-Unis, $ 3.50/Dollars américains 3.50, Bankers Trust Company, New York;
Sweden/la Suède, Swedish Kr. 17.50/Couronnes suédois 17.50, Skandinaviska Banken A.B., Stockholm;
Switserland/la Suisse, Swiss.fr. 15.—/Francs suisses 15.—, Schweizerische Kreditanstalt, Zürich.

For the countries not mentioned by on *de Twentsche Bank N.V. Amsterdam (The Netherlands)* according to the rate of enchange of the country in question, equivalent to Du.Fl. 12 per annum, in favour of „Uitgeverij H. J. Paris", Amsterdam.

Pour les pays pas mentionnés ci-dessus les virements peuvent s'effectuer auprès de la *„Twentsche Bank" N.V. à Amsterdam (Pays-Bas)* d'àprès le cours de change du pays en question équivalent à 12 florins hollandais, en faveur de la maison d'édition „Uitgeverij H. J. Paris" à Amsterdam.